

Neue Steuerungsmodelle in der Stadterneuerung

... und daraus folgende
Anforderungen an die
Städtebauförderung,
die Kommunen und die
gemeinnützige
Wohnungswirtschaft

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) an der Fakultät Architektur und Urbanistik
der Bauhaus-Universität Weimar, verteidigt am 21. Dezember 2018,
vorgelegt von Sebastian Arvid Krüger, geboren am 15. März 1979.

© 2019 by Arvid Krüger

Das Copyright für Texte und Abbildungen liegt bei dem Autor.

DOI <https://doi.org/10.25643/bauhaus-universitaet.3997>

für
Michael Kargus

* 27.03.1953 † 14.01.2018

Danksagung an Tim Becker, Konrad Braun, Nadine Fehlert, Oliver Gent,
Oliver Jahn, Patrick Giebel, Christiane Krüger, Frank Schulz, Leonard Weiß.
Für eine schöne Zeit in Neu-Hohenschönhausen an Matthias Ebert,
Beate Janke und Michael Kargus.

Allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in Hamburg und Dortmund,
allen Kolleginnen und Kollegen im akademischen Umfeld für die Unterstützung,
insbesondere Barbara Schöning und Uwe Altmann.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Anlass und Aufbau der Arbeit	6
1.1	Die Stadterneuerung ‚normaler‘ Quartiere	7
1.2	Die ‚Normalität‘ einer Großsiedlung	8
1.3	Theoriebildung aus der Praxis heraus	10
1.4	Aufbau der Arbeit	11
2	Methodik und eigene Forschungsposition	14
2.1	Methodische Einordnung in die qualitative, vergleichende Stadtforschung	15
2.2	Das Verhältnis von Fallstudien-Empirie und Planungstheorie und -geschichte im Forschungsdesign der Arbeit	17
2.3	Grounded Theory als Forschungsdesign für die Empirie	19
2.4	Methoden der Datenerhebung	22
2.5	Eigene Rolle in der Forschung	25
3	Der Gegenstand Großsiedlung	26
3.1	Einordnung und Vorstellung der Fallbeispiele	27
3.2	Am Stadtrand – Am Rand der Stadtgesellschaft?	45
3.3	Zur jüngeren Planungsgeschichte und zur Stadterneuerung von Großsiedlungen	53
3.4	Großsiedlungen und der Stadtumbau Ost	68
3.5	Die Rolle der öffentlichen Wohnungswirtschaft in den Großsiedlungen	73
3.6	Genossenschaften und der (Groß-)Siedlungsbau	79
3.7	Die Ära der Privatisierung und die veränderte Rolle der Wohnungswirtschaft im Bestandsmanagement von Großsiedlungen	85
3.8	Erstes Zwischenfazit: erneuerte Großsiedlungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts	97
4	Die Governance-Geschichte des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt	104
4.1	Quartiersmanagement als soziale Innovation in der räumlichen Planung	105
4.2	Die Soziale Stadt als governenzielle Stadterneuerungspolitik	113
4.3	Der Verstetigungsdiskurs: Man hat sich an das Quartiersmanagement gewöhnt	125
4.4	Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit	137
4.5	Zweites Zwischenfazit – das Sphärenmodell von SRO + GWA + Erneuerung	143

5	Quartiersmanagement in und außerhalb der Sozialen Stadt	146
5.1	Das Quartiersmanagement der Sozialen Stadt als Instrument der Planungssteuerung	147
5.2	Jenseits der Sozialen Stadt: der Durchbruch des Quartiersmanagements als Instrument der Planungssteuerung in der städtebauförderten Stadterneuerung	163
5.3	Die Anwendbarkeit außerhalb der Städtebauförderung: die Potenziale wohnungswirtschaftlicher Quartiersmanagements	179
5.4	Drittes Zwischenfazit: die drei definitorischen Leistungen eines Quartiersmanagements	186
6	Die Planungssteuerung in den wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements der drei Fallbeispiele	196
6.1	Akteur: Intermediär	197
6.2	Akteur: öffentliche Hand	213
6.3	Gremien	220
6.4	Verfügungsfonds	229
6.5	Die Netzwerkstrukturen der Planungssteuerung – ein Vergleich der Gremien	231
7	Materielle Planungsgegenstände einer Großsiedlung – Soziale Infrastrukturen und die Bespielung des Öffentlichen Raums in den Fallbeispielen	236
7.1	Warum dieses Kapitel?	237
7.2	Am Beispiel Neu-Hohenschönhausen Nord: das Netz sozialer Einrichtungen, Beratungsstellen und Begegnungsstätten	242
7.3	Am Beispiel Steilshoop: halb verbunden und doch nicht gemeinsam gesteuert – Schulprojekte in der Stadterneuerung	257
7.4	Ein Querblick durch die Siedlungen: Wer steuert das Erscheinungsbild und die Umgestaltung des öffentlichen Raums?	269
7.5	Am Beispiel Neu-Hohenschönhausen: Die Nutzbarkeit des öffentlichen Raums in Großsiedlungen	279
7.6	Synthese der Fälle und Schlussfolgerungen für die Planungsinstrumente	284
8	Synthese der Fallbeispiele	292
8.1	Analytische Bewertung des Innovationscharakters	293
8.2	War es ein wohnungswirtschaftlicher Turn?	303
8.3	Gremien und Aufgabenfelder im Anwendungsmodell	314
8.4	Gelingensbedingungen – Worauf muss sich welche Sphäre einlassen?	330
8.5	Bürgerbeteiligung im Anwendungsmodell	335
9	Schlussfolgerungen für die Theoriebildung	340
9.1	Die Weiterentwicklung des Quartiersmanagements als Intermediärsrolle in der Stadterneuerung	341
9.2	Ausblick auf die Städtebauförderung	351
9.3	Eine Stadterneuerung für Große Siedlungen	355
	Anlagen und Verzeichnisse	360
	Literaturverzeichnis	361
	Tabellen und Abbildungen	379
	Abkürzungen	381

Anlass und Aufbau der Arbeit

1.1 Die Stadterneuerung ‚normaler‘ Quartiere

Es gibt Quartiere, die sind, wie sie sind. Sie sind nicht die ‚üblichen Verdächtigen‘ der Stadterneuerungsgeschichte in den jeweiligen gesamtstädtischen Zusammenhängen. Sie liegen etwas unter dem Radar, sind nicht der prominente ‚soziale Brennpunkt‘ ihrer jeweiligen Stadt. Gleichzeitig wird auch in diesen Quartieren auf die Handlungslogiken der Stadterneuerung zurückgegriffen, aber nicht immer durch Stadtplaner, nicht immer mit den Zielsystemen von Förderkulissen des Besonderen Städtebaurechts oder sogar nicht immer in dem Wissen darum, dass es sich um eine solche Stadterneuerungs-Handlungslogik handelt.

Die Quartiere, um die es geht, sind Großsiedlungen. Sie sind in einer Zeit gebaut worden, als es zur städtebaulichen Normalität gehörte, große Siedlungen an den Stadtrand zu bauen; nicht nur, um Wohnraum für alle Schichten zu schaffen, sondern auch in der Überzeugung, Moderne lebensnah umgesetzt zu haben. Es sind Siedlungen in Großstädten – die Fallstudien sind in Berlin, Hamburg und Dortmund verortet – welche entweder auf der gesamtstädtischen bzw. stadtreionalen Ebene eine kommunale Sozialraumorientierung besitzen bzw. auf der Quartiersebene einen durch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft getragenen Quartiersmanagementprozess durchgeführt haben. Die Soziale Stadt findet hier keine oder keine alleinige Anwendung, aber sie steht Pate für die Steuerungsprozesse, die als wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement¹ bezeichnet werden können.

Im Laufe der Arbeit wird postuliert, dass es gerade auf Quartiersebene ohne ein über das normale Maß hinausgehendes Engagement der Wohnungswirtschaft schwierig für eine Kommune sein kann, der Aufgabe einer Erneuerung des Quartiers allgemein und kontinuierlich nachzukommen. Das bedeutet, dass Kooperationsmechanismen zwischen Kommune und gemeinnütziger Wohnungswirtschaft erforderlich sind, die auf Quartiersebene Managementleistungen im Sinne der Stadterneuerung erbringen. Zugleich muss sich die Kommune selbst in die Lage versetzen, durch ressortübergreifende Ansätze entweder unter Federführung der Stadtentwicklung (RISE Hamburg²) oder aber im Sinne einer Stabsstelle (OESPK Berlin³), diese Steuerungsleistung zu erbringen.

Worin liegen also die Gemeinsamkeiten in den Handlungslogiken dieser Quartiere und lässt sich daraus ein Steuerungsmodell für jene Quartiere destillieren, die nicht die ‚sozialen Brennpunkte‘ einer Großstadt sind? Wer sind die Akteure in diesem Steuerungsmodell und sind die Akteure überhaupt strukturell in der Lage, ein solches Modell zu tragen? Denn dieses Modell geht von vornherein von einer Dauerhaftigkeit und Regelhaftigkeit aus. Es sind Quartiere, in denen ständig Handlungslogiken einer Stadterneuerung wirken sollen, damit eben nicht dereinst städtebauliche und funktionale Missstände auftreten oder sie zu ‚sozialen Brennpunkten‘ werden (als Stichworte seien ‚präventive Stadterneuerung‘, ‚Stadterneuerung als Daueraufgabe‘ genannt). Gesamtstädtische relationale Betrachtungen sind hierfür freilich ebenso notwendig wie ein Blick in die Planungsgeschichte dieser Quartie-

¹ So werden die drei Fallbeispiele in der Arbeit bezeichnet, der Begriff steht in seiner Verallgemeinerbarkeit für Quartiersmanagements, die nicht (nur) aus Ressourcen der Städtebauförderung, sondern auch bzw. nur aus Ressourcen der Wohnungswirtschaft getragen werden. Bei den ausgewählten Siedlungen handelt es sich um Dortmund-Scharnhorst, Hamburg-Steilshoop und das im Berliner Bezirk Lichtenberg gelegene Neu-Hohenschönhausen.

² Rahmenstrategie Integrierte Stadtentwicklung, ausführlich u. a. in Kapitel 5.2 und 6.2.1.

³ Organisationseinheit Sozialräumliche Planungs koordinierung, ausführlich u. a. in Kapitel 4.4 und 6.2.2.

re und der Stadterneuerung. Das hier entwickelte Modell einer Planungssteuerung soll mit den Realitäten in drei Fallstudien in Berlin, Dortmund und Hamburg abgeglichen werden, um herauszuarbeiten, zu welchen Steuerungsleistungen eine großstädtische Kommune sowohl in gesamtstädtischer Sicht als auch in Bezug auf die einzelnen Quartiere allgemein in der Lage sein kann.

Gesamtziel der Arbeit ist es, gegenstandsbezogene Theoriebildung (grounded theory) zu leisten. So steht im Sinne der komparativen Analyse bei der Auswahl der Quartiere auch nicht deren Repräsentativität oder deren Gleichartigkeit (z. B. in Einwohnerzahlen) im Vordergrund, sondern die Tatsache, dass in allen Quartieren jeweils anders in der Planungssteuerung vorgegangen wurde – im Unterschied zu regulären Fördergebieten der Sozialen Stadt, des Stadtumbaus oder etwaiger anderer Städtebaufördergebiete, wo es immerhin aus der Förderprogrammatik heraus herleitbare Standards der Planungssteuerung gibt. Dieses Anderssein der drei Fallbeispiele zu kategorisieren und es auf die herkömmlichen ‚Codes‘ (in einem normativen Sinne) der Stadterneuerung bzw. Städtebauförderprogrammatik hin zu untersuchen, ist das Erkenntnisinteresse bei der Auswahl genau jener Quartiere. Dies entspräche auch dem Ziel, aus der Analyse unterschiedlicher, aber vergleichbarer Praxen in der Stadterneuerung ein anwendungsorientiertes ‚idealtypisches‘ Modell der Planungssteuerung für eine ganz bestimmte Art von Quartieren zu entwickeln, nämlich Großsiedlungen mit einer ganz bestimmten wohnungspolitischen Funktion in ihrer jeweiligen Stadtregion. Zu guter Letzt sollen aus den planungstheoretischen Diskussionen der Arbeit Erwägungen zur Ausgestaltung der Städtebauförderung angestellt werden, um schließlich einen Ausblick auf die Zukunftsfähigkeit großer Siedlungen desselben Typs wie die Fallbeispiele geben zu können.

1.2 Die ‚Normalität‘ einer Großsiedlung

Siedlungstypologischer Gegenstand der Arbeit sind Großsiedlungen, wie sie in den 1970/80er-Jahren in beiden Teilen Deutschlands entstanden. Sie gehören zum Erbe der Moderne, welche in Bezug auf das Wohnen als Ära von 1919–1989 datiert werden kann (ausführlich in Kapitel 3; vgl. auch Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 30). Als Beginn kann die Weimarer Republik gelten, welche das Recht auf Wohnen in die Verfassung schrieb, die Wohngemeinnützigkeit einführte und ein reiches baukulturelles Erbe des Siedlungsbaus hinterließ. Nach dem II. Weltkrieg wurde der Siedlungsbau in beiden Teilen Deutschlands fortgesetzt, die 1950/60er-Jahre folgten ebenfalls den städtebaulichen Leitbildern der Moderne. In der Bundesrepublik folgte eine eigene Ära des Großsiedlungsbaus unter dem Leitbild der „Urbanität durch Dichte“ (1960/70er-Jahre), in der DDR der komplexe Wohnungsbau (1970/80er-Jahre). Kurz vor der Wiedervereinigung wurde 1989 in der Bundesrepublik die Wohngemeinnützigkeit abgeschafft, die DDR baute ihre letzten Siedlungen (z. B. Berlin-Hellersdorf). Die Wohnungsbau-Moderne war zu Ende, Großsiedlungen erhielten ein schlechtes Image.

Über dieses schlechte Image klärt der Architekturjournalist Wolfgang Kil am Beispiel Leipzig-Grünaus auf: Die Ausstellungsmacher „... des Zeitgeschichtlichen Forums, mit Grünauer Realitäten offenbar nur vom Hörensagen vertraut, verpasste[n] der Ausstellung einen Titel, wie er irreführender nicht sein konnte: ‚Traum und Tristesse – Vom Leben in der Platte‘. Damit hatte sie den Geist der gezeigten Bilder [aus der Gründerzeit Grünaus, A.K.] zwar gründlich verfehlt, aber ein hartnäckiges Klischee bedient. Das Leben in den großen Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus konnte nur ‚trist‘ sein. Zur Entlastung der Direktion darf unterstellt werden, dass ihr jene Vokabel auch in Bezug auf Stadtrand-siedlungen beliebiger westdeutscher Großstädte eingefallen wäre. Diese Abneigung kennt keine Grenzen. ... Wie die Erfahrung zeigt, pflegt jede Generation die Ideen und Taten ihrer Vorgänger erst

einmal zu geißeln; und in aller Regel schießt sie dabei weit über das Ziel hinaus, indem sie das eben noch gepriesene Modell der Alten zum Feindbild schlechthin stilisiert“ (Kil 2012, 46).

Diese Selbstsicherheit dieser Kritiker von Großsiedlungen datiert aus den westdeutschen 1980ern und gesamtdeutschen 1990er-Jahren, wie weiter unten ausgeführt wird (Kapitel 3.3). Sie erscheint mir wie ein kleines Element jenes Sieges des (postmodernen) Westens von 1989. Ein Sieg, der heute knapp drei Jahrzehnte später brüchig geworden ist (Winkler 2016, 602ff.). Wohnungspolitische Herausforderungen, die ‚Rehabilitation‘ der Moderne nicht nur der 1920er, sondern auch der 1950er und 1960er-Jahre und die schiere Existenz der Großsiedlungen als in ihrer Mehrheit unauffällige Wohngebiete der Städte perforieren die genannte Kritik an der Moderne, so wie einst die Kritiken Hegemanns an der Steinernen Stadt angesichts heute gentrifizierter Gründerzeitquartiere vom einst zeitgemäßen Leitmotiv zu einem Element der Zeitgeschichte wurden (Kil 2012, 47). Die ‚Neustadt‘ der Nachkriegsmoderne ist noch da – und sie hat seit der Jahrtausendwende immer wieder Impulse einer neuen kulturellen Codierung bekommen (Harnack 2013, 41).

Doch die Großsiedlungen, wie die Neustädte und Neubaugebiete von damals nun genannt werden, zeichnen sich nicht nur durch eine Neuinterpretation von Urbanität aus. Im globalen Kontext werden sie vielmehr als suburbane Siedlungsform wahrgenommen (ein Überblick hierzu u. a. in Schönig 2015). Wer heute in eine x-beliebige großstädtische Plattenbausiedlung geht, in welcher nach den 1990er-Jahren der Einzelhandel baulich-funktional reorganisiert wurde, wird inmitten dieser auf amerikanisch anmutende Kleinstadt-Malls treffen. Man findet, umgeben von vielen Parkplätzen, oft eingeschossige, teils überdachte Aneinanderreihung schuhkartonähnlicher Architekturen. Funktionieren tun sie, die Parkplätze sind zu den Öffnungszeiten gefüllt, der Eingangsbereich der Mall belebt. In der Handvoll Straßen links und rechts neben diesem Zentrum mögen sich zu einer bestimmten Tageszeit ebenso wenige Leute im öffentlichen Raum aufhalten, wie sie dies im Einfamilienhaus-Suburbia zwischen den Wohngrundstücken auch tun. Mag eine Großsiedlung heute dicht und kompakt gebaut sein, das Lebensgefühl im Alltag dürfte weit eher mit der suburbanen Einfamilienhaus-siedlung vergleichbar sein als dem reurbanisierten Gründerzeitviertel, was man an den Indikatoren Nahmobilität, Nutzung des öffentlichen Raums und funktionale Organisation der Infrastruktur ablesen kann.

Wohnungspolitisch hatten sich um den Jahrtausendwechsel herum Großsiedlungen scheinbar überlebt (Häußermann und Kapphann 2002, 157f.). 1989 bedeutete hier eine doppelte Zeitenwende. Die Wohngemeinnützigkeit wurde abgeschafft und nach dem Ende der DDR entstanden im vereinigten Deutschland keine Siedlungen mehr, die sich dieser Art der städtebaulichen Moderne verpflichtet fühlten (Zupan 2015). Weimar war im doppelten Sinne beendet worden: im wohnungspolitischen Sinne in Bezug auf die Weimarer Republik und im städtebaulichen Sinne in Bezug auf die eben auch aus Weimar kommende Moderne.

Großsiedlungen besitzen eine Geschichtlichkeit, die den seinerzeit ebenso als Planstadt am Reißbrett konzipierten Gründerzeitviertel in ihrer Intensität kaum nachsteht – um noch ein Mal Wolfgang Kil heranzuziehen: *„Wie lange hat es gedauert, bis aus dem Mietskasernenblock, diesem urbanistischen Schreckbild, das nostalgisch idealisierte Stadtmodell unserer Tage wurde? ... Der hier mehrfach hinterfragte Meinungswandel hatte allerdings eine entscheidende Voraussetzung: Anpassung, Umbau! Man kann die alten Häuser heute überhaupt nur lieben, weil sie nicht mehr so sind, wie sie zu Beginn einmal waren. ... Wenn aber die in Beton errichteten Sozialgebirge sich genauso freizügig umgestalten lassen wie die kolossalen Ziegelgebirge der Gründerzeit, sollte einem neuerlichen kulturellen Wer-*

tewandel nichts mehr im Wege stehen. Die Normalisierung der Planwelten der Moderne ... ist die nächste uns ins Haus stehende kulturelle Herausforderung, und zwar von Le Havre bis Wladiwostok.“ (Kil 2012, 53ff.).

1.3 Theoriebildung aus der Praxis heraus

Die Arbeit beschäftigt sich mit dem Gegenstand Großsiedlungen. Von Interesse ist aber weniger der Städtebau dort, sondern die Planungssteuerung auf Quartiersebene, wie sie eben auch in Großsiedlungen stattfindet. Diese Planungssteuerung wird als eine vorhandene Praxis wahrgenommen, aus der heraus eine theoretische Konzeptionalisierung stattfindet, welche sich auf den Umgang mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft eines Quartiers und auf die Stadterneuerung eines Quartiers fokussiert. Hierbei ist die Großsiedlung ein Quartierstyp, der spezifische Ausprägungen der Wohnungsmarktakeure besitzt und spezifische Anforderungen an die Stadterneuerung besitzt. Die Theoriebildung in dieser Arbeit spannt aber einen Rahmen, der weiter geht.

Klaus Selle⁴ hat sich 2005 in einer Monographie grundsätzlich mit Planung im Sinne der Steuerung räumlicher Entwicklung befasst (Selle 2005). Es ist eher ein zusammenfassender Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte und viele Informationen dort finden sich so oder ähnlich in vielen deutschsprachigen planungstheoretischen Diskussionen. Bemerkenswert ist aber sein Aufruf an die Wissenschaft zur Theoriebildung (ebenda, 134ff.). Selle möchte, dass die Theorie verlorenes Terrain gegenüber der Praxis wettmacht (ebenda, 147). Mit Bezug auf Gerd Albers – eine Wissenschaftlergeneration vor ihm selbst – weist Selle darauf hin, dass *„der Anteil der Theorie an der Stadtplanung ... kaum etwas anderes sein [kann] als die systematische Aufbereitung von Beobachtungen und Erfahrungen, die sich auf die Entwicklung der Städte, auf Methodik und Inhalte möglicher Steuerungsmaßnahmen und auf deren Aussagen beziehen“* (Albers 1998, zitiert in Selle: 144). *„Der Theoretiker ist also dem Wortursprung nach zunächst ein Zuschauer, einer, der durch Anschauen und Betrachten zum wissenschaftlichen Erkennen kommt“* (ebenda, 144). In diesem Sinne ist der Autor kein vollständiger Theoretiker (und es wird in dieser Arbeit keine neue Stadtplanungstheorie entwickelt), denn – um Selles Fußballmetapher (ebenda, 146) aufzugreifen – der Autor hat sich als Welsekiezmanager (in Neu-Hohenschönhausen) erst als Spieler auf dem Feld der Praxis bewegt⁵ und ist dann für diese Dissertation sozusagen auf die Tribüne gewechselt, um nun zu beobachten und zu erkennen. Um den Aufbau und die Anlage der Arbeit zu erläutern, sollen daher Anleihen bei ihm genommen werden. Die Forschungsmethodik ebenso wie die Problematik der eigenen Rolle werden dann ausführlich weiter im zweiten Kapitel dargelegt.

Selle nennt sechs Aspekte dessen, was beschrieben werden soll und welche Faktoren zur Erklärung hilfreich sein sollen, wenn der *„Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung“* (ebenda, der Untertitel seines Buchs) erforscht werden soll. Sie sollen für den Aufbau Pate stehen. Dabei wird hier ganz bewusst zuerst auf das ‚Anschauen und Betrachten‘, also die beiden empirischen Kapitel 6 und 7 eingegangen und die Vorstellung dieser beiden Kapitel vorgezogen. Sie bilden zusammen den fallstudienbezogenen, empirischen Teil der Arbeit. Dies stand – vermittelt durch den Wechsel des

⁴ Inzwischen emeritierter Professor für Planungstheorie an der RWTH und m. E. einer der maßgeblich den deutschen Diskurs um Beteiligung in der Planung beeinflussender Wissenschaftler.

⁵ Ausführlich zur eigenen Forscherposition siehe Kapitel 2.5., ausführlich zur Rolle des Welsekiezmanagers in Neu-Hohenschönhausen u. a. in Kapitel 6.1.1.

Autors von der Praxis in die Wissenschaft – am Beginn des Forschungsprozesses. Danach werden dann die weiteren Teile der Arbeit vorgestellt.

Das **sechste Kapitel** widmet sich den lokalen Institutionen, Strukturen und Ausprägungen eines Netzwerks in den drei Fallbeispielen. Selles Aspekt Nr. 6 benennt die Relevanz lokaler Planungskultur (ebenda, 139). Es soll ein Verständnis dafür entwickelt werden, wie diese Strukturen funktionieren – oder an welchen Stellen auch nicht – und welche Akteure wie in die Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Das **siebte Kapitel** ist ähnlich fokussiert. Für die Darstellung der materiellen Gegenstände der Planungssteuerung ist Selles Aspekt Nr. 2 wichtig: Nicht das gesamte Spektrum der Steuerungsmöglichkeiten ist von Belang (ebenda, 135), sondern man fokussiert sich darauf, was für die Entwicklung der Großsiedlungen in dieser besonderen Netzwerkstruktur der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements maßgeblich ist. Dabei beruht die Auswahl der Gegenstände der Planung zum einen darauf, welche Relevanz diesen Gegenständen von den Akteuren zugemessen wird, aber auch, was aus einer eher planungsgeschichtlich hergeleiteten Sicht auf Großsiedlungen relevant ist. Es wird um die soziale Infrastruktur – einschließlich Bildung – sowie den Umgang mit den großsiedlungsspezifischen Freiräumen gehen. Der öffentliche Raum der Großsiedlung wird ebenfalls als eine Art Standort sozialer Infrastruktur begriffen (ausführlich in Kapitel 7.1). In beiden Kapiteln wird in Kauf genommen, dass die deskriptive Detailtiefe, die in diesem Kapitel erreicht wird, nur begrenzt für die Schlussfolgerungen taugt. Denn die späteren Schlussfolgerungen sind keine Empfehlungen an Dortmund, Berlin-Lichtenberg oder Hamburg-Wandsbek. Die Schlussfolgerungen müssen sich daher von den lokalen Planungskulturen dort abstrahieren lassen, ohne jedoch ihre empirische Herkunft dort zu verleugnen.

1.4 Aufbau der Arbeit

Der gesamte Aufbau der Arbeit wird im Folgenden kapitelweise erläutert:

- └ Erstes Kapitel: Anlass und Aufbau der Arbeit,
- └ Zweites Kapitel: Methodik und eigene Forschungsposition,
- └ Drittes Kapitel: der Gegenstand Großsiedlung (Planungsgeschichte der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik),
- └ Viertes Kapitel: die Governance-Geschichte des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt,
- └ Fünftes Kapitel: Quartiersmanagement in und außerhalb der Sozialen Stadt,
- └ Sechstes Kapitel: die Planungssteuerung in den Fallbeispielen,
- └ Siebtes Kapitel: materielle Planungsgegenstände einer Großsiedlung (anhand der Fallbeispiele),
- └ Achtes Kapitel: Synthese der Fallbeispiele,
- └ Neuntes Kapitel: Schlussfolgerungen für die Theoriebildung.

Planungsgeschichte ist ein von Selle eigenständig genannter Aspekt, Nr. 5 (ebenda, 138). Das **dritte Kapitel** verbindet planungsgeschichtliche Aspekte mit verschiedenen theoretischen Diskursen, um zu erörtern, wo Großsiedlungen heutzutage stehen. Hier wird auf Entwicklungen städtischer Zusammenhänge auch jenseits der siedlungseigenen Geschichte eingegangen. Wohnungsökonomische Aspekte (Ära der Privatisierung 1994–2008) spielen ebenso eine Rolle wie die besonderen, in der Tradition von 1919 (Weimarer Republik) stehenden gemeinwohlorientierten Wohnungsakteure (öffentlicher Wohnungsbau und Genossenschaften). Globale Aspekte des Wandels – die alternde Gesellschaft, Klimaziele (energetische Erneuerung) – werden ebenso erörtert wie das Auf und Ab des

Images der Großsiedlungen in den letzten drei Jahrzehnten. „[I]m Rückbezug auf die Geschichte liegt in der Tat ein noch weitgehend unausgeschöpftes ... Potenzial für die heutigen Diskussionen“ (Selle 2005, 139). Diese Potenziale möchte die Arbeit nutzen.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Betrachtungswinkel der Planungsgeschichte wird das **erste Zwischenfazit** sowohl einen jeweiligen stadtentwicklungspolitischen als auch einen wohnungspolitischen Fokus einnehmen müssen. Der stadtentwicklungspolitische Fokus stellt den Gegenstand Großsiedlung als Ergebnis der Stadterneuerungspolitik einer Zeit der Neubauerneuerung seit den 1980ern dar. Als inzwischen ‚normale‘ Wohnsiedlungen der Stadt, deren exzeptionelle Stellung als bevorzugter Wohnort aus der Zeit ihrer Errichtung sich durch Demografie und Stadterneuerung der letzten Jahrzehnte gewandelt hat, zeigt sich, wie sich das Wohnen in unterschiedlichen Marktsegmenten in der Großsiedlung abbildet. Der wohnungspolitische Fokus resümiert schließlich die nicht zu unterschätzenden Veränderungen durch die Ära der Privatisierung 1994–2008, in der ein für Großsiedlungen neuer Typ von Akteur aufgetreten ist: Neben den bisher dominierenden öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen nennen nun auch große institutionelle, kommerzielle Wohnungseigentümer umfangreiche Bestände ihr Eigen. Das veränderte das Rollenverständnis der Wohnungswirtschaft in Großsiedlungen insgesamt.

Die Rahmenbedingungen der Planung und ihre Veränderungen – Selles Aspekt Nr. 4 (ebenda, 137f.) – stehen im Mittelpunkt des **vierten Kapitels**. Governance, der *Communicative Turn* und der Wandel des Sozialstaats sollen hier als verweisende Stichworte genügen. In diesen Rahmenbedingungen vollzog sich seinerzeit die Innovation Soziale Stadt mit der Einführung des Bundesprogramms 1999. Doch auch die Rahmenbedingungen veränderten sich in dem Jahrzehnt danach. Drei zentralen Rahmenbedingungen werden daher eigene Ausführungen gewidmet: dem Wandel der Steuerung innerhalb der kommunalen Verwaltung unter dem Stichwort Sozialraumorientierung, den Entwicklungen der Gemeinwesenarbeit, die zeitparallel zur Entwicklung der Sozialen Stadt stattfanden und den nicht zu unterschätzenden Verstetigungsdiskussionen, die etwa zehn Jahre nach Einführung der Sozialen Stadt ihren Höhepunkt erreichten. Am Ende des Kapitels steht als **zweites Zwischenfazit** ein Denkmodell, welches heutige Netzwerkstrukturen des Quartiersmanagements eingedenk dieser sich auch nach 1999 wandelnden Rahmenbedingungen besser beschreibt, als das in Folge von 1999 entwickelten Strukturmodell der Sozialen Stadt vom Difu (2003, 178, siehe Abbildung 12 in Kapitel 5.1.5).

Dieses wiederum bildet den Auftakt des **fünften Kapitels**. Es ist die planungstheoretische Auseinandersetzung mit dem Quartiersmanagement als Instrument der Sozialen Stadt innerhalb und auch außerhalb des gleichnamigen Städtebauförderprogramms. Denn die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements sind eben nicht pure Soziale Stadt. Das Berliner Welsekiezmanagement (WKM) in Neu-Hohenschönhausen – einem Stadtumbau-Ost-Fördergebiet – ist lediglich inspiriert dadurch. Das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement (WQM) in Dortmund-Scharnhorst ist als Nachsorge zu dieser zu sehen. In Hamburg-Steilshoop fand die Planungssteuerung als Teil der RISE-Steuerung innerhalb, als sogenanntes Innovationsquartier außerhalb der Sozialen Stadt statt. Die von Selle erstgenannten Aspekte (ebenda, 135f.) stehen in diesem Kapitel Pate: Welche Möglichkeiten besitzen Akteure, die räumliche Entwicklung zu beeinflussen und zu gestalten (Nr. 1), wie ist das ihnen dafür zur Verfügung stehende Steuerungsinstrumentarium ausgestaltet (Nr. 2) und welchen Werten und Zielen unterliegt ihr eigenes Steuerungsverständnis (Nr. 3)? Am Ende des Kapitels steht mit dem **dritten Zwischenfazit** eine Neufassung des Verständnisses von Quartiersmanagement als Planungsinstrument an sich. Die Verbindung zu den ursprünglichen sozialpolitischen Zielen der Sozialen Stadt wird angesichts der Fülle an Quartiersmanagementprozessen außerhalb jenes Förderprogramms

aufgegeben. Mit Rückgriff auf die zu Beginn von Kapitel 4 aufgeworfenen leitprogrammatistischen Diskurse in der Städtebauförderung wird Quartiersmanagement am Ende von Kapitel 5 als allgemeines Instrument der Stadterneuerung gefasst.

Den Schluss der Arbeit bilden mit dem **achten und neunten Kapitel** die Folgerungen, die sich auf verschiedenen Ebenen bewegen, so wie auch die Zugänge zum wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement in Großsiedlungen eben verschiedene waren. Die Synthese der Fälle erfolgt im achten Kapitel sowohl in Bezug auf die drei Zwischenfazit der planungsgeschichtlichen und -theoretischen Auseinandersetzungen als auch auf die Ermöglichung eines ‚idealtypischen‘ anwendungsorientierten Modells der Planungssteuerung. Dies wird am Ende des Kapitels nicht ohne einen normativen Standpunkt des Autors gehen, welcher dort auch deutlich gemacht werden wird. Das neunte Kapitel verbindet die auf den Gegenstand Quartiersmanagement bezogenen theoretischen Erkenntnisse mit den Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Städtebauförderung und dient daher als Ausblick für eine Implementation eines aktualisierten planungstheoretischen Verständnisses von Quartiersmanagement in die Planungspraxis. Dieses wiederum wird dann auf den Gegenstand Großsiedlung und dessen veränderte Herausforderungen heute rückbezogen.

Methodik und eigene Forschungsposition

2.1 Methodische Einordnung in die qualitative, vergleichende Stadtforschung

Wie die Einleitung deutlich macht, wird es um einen tieferen Blick in die Planungssteuerung von Großsiedlungen gehen, der auf den drei Einzelfällen Scharnhorst, Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen basiert. Damit bewegt sich diese Arbeit eindeutig im Feld der vergleichenden Stadtforschung – und zwar vergleichend im qualitativen Sinne, denn die Anzahl 3 wäre für einen quantitativen Ansatz ohnehin nicht geeignet. Von vornherein sollte sich aus der Realität der Arbeit der Professionellen und Ehrenamtlichen an der Quartiersentwicklung dieser Siedlungen das Forschungsergebnis generieren lassen: *„Jeder Teil der wissenschaftlichen Suche muss – ebenso wie der vollständige wissenschaftliche Akt selbst – dem widerspenstigen Charakter der untersuchten empirischen Welt entsprechen. Daher sind die Forschungsmethoden dieser Welt untergeordnet und sollten einem Test durch sie unterworfen werden. ... Die untersuchte Welt und nicht irgendein Modell wissenschaftlichen Vorgehens liefert die endgültige und entscheidende Antwort auf den Test“* (Lamnek und Krell 2016, 89f.; ähnlich auch: Simon 1988, 388ff.).

Die Methoden der Forschung wurden im Laufe des Entstehungszeitraums dieser Arbeit daher flexibel angewendet. Der Rahmen, in dem sich dabei bewegt wurde, ist derjenige der qualitativen Sozialforschung mit vergleichenden Fallstudien (Borchardt und Göthlich 2007, 36f.; Nijman 2007, 1). Die Herangehensweise an den Forschungsgegenstand beruht primär auf dem Verstehen der Realität. Das soll sich auch im Aufbau der Arbeit widerspiegeln (siehe oben). Aus diesem Grunde werden die drei Siedlungen direkt im Anschluss an dieses Kapitel in Kapitel 3.1 vorgestellt, denn die städtebauliche Bestandsaufnahme der Siedlungen war auch der Startpunkt der Forschung. Es werden der Städtebau samt Landschaftsbild und Zentrum charakterisiert und es wird die Situation des Wohnens in dieser Siedlung beschrieben. Auch die sozioökonomische Beschreibung der drei Fälle beruht nicht auf den in Statistiken nachlesbaren Zahlen der Sozialmonitorings der jeweiligen Städte⁶, sondern auf den imageprägenden Merkmalen der sozialen Situation. Die Großsiedlungen werden mit dem Blick des Autors charakterisiert, mit jenem Blick, mit dem sich der Autor ins Feld begeben hat (Lamnek und Krell 2016, 21).

Das entspricht dem Prinzip der Offenheit in der qualitativen Sozialforschung, wo die Distanz zum Gegenstand durch das Gehen ins Feld überwunden wird und die Annäherung an den Gegenstand nicht allein durch das Interpretieren von Werten erfolgt (Lamnek und Krell 2016, 109; Alheit 1999, 7; ähnlich auch Selle 2005, 146). Die Unvoreingenommenheit zu den Siedlungen soll dadurch gewährleistet werden, dass sich zwar im Laufe der Arbeit stadt- und planungstheoretisch mit ihnen befasst wird, aber die städtebauliche Inaugenscheinnahme am Beginn der Forschung gestanden hat. So entsteht ein Ausgangspunkt für abduktive Schlussfolgerungen, sodass gegenüber den Daten über die

⁶ Umfangreich werden alle Berliner Sozialmonitoring-Berichte auf www.stadtentwicklung.berlin.de dokumentiert. Bei Hamburg sind die Berichte auf <http://www.hamburg.de/sozialmonitoring/> zu finden; Dortmund veröffentlicht Vergleichbares im Rahmen seiner Aktionspläne Soziale Stadt hier: https://www.dortmund.de/de/rathaus_und_buergerservice/lokalpolitik/aktionsplan_soziale_stadt/startseite_aktionsplan/index.html; alle diese Berichte wurden nicht als direkte Quellen in dieser Arbeit verwendet.

Siedlungen eine Haltung eingenommen werden kann (Lamnek und Krell 2016, 86). Zu diesem Zeitpunkt der Forschung ging es noch nicht um logisch geordnete Schlüsse, sondern um das Verstehen der Siedlung – oft auch hinter den ‚nackten Zahlen‘. Es wird sich zeigen, dass es oftmals durchschnittliche Werte für etwas gibt, die aber in der Entwicklungsperspektive dieser Großsiedlungen eine besondere Rolle spielen werden (z. B. die durchschnittlichen Leerstandsquoten des Wohnraums). Andere in ihren Werten herausstechende, hier überdurchschnittliche Daten wie die Arbeitslosenquote mögen ebenso den Blick auf andere Dinge verstellen. Hier ist z. B. eher die Rolle der Großsiedlungen als Wohnort der zu niedrigen Löhnen im innerstädtischen Dienstleistungssektor Beschäftigten relevant, was möglicherweise durch die aus der Statistik herleitbare Charakterisierung der Großsiedlungen als ehemalige Arbeiter- und nun Arbeitslosenquartiere überdeckt werden kann. Dass weiterhin massiv zur Arbeit gependelt wird, erschließt sich einem qualitativ vorgehenden Forscher leicht, wenn man im Feld morgens gegen 7 oder 8 Uhr die einschlägigen S- oder Straßenbahnlinien benutzt, die meist als innerstädtische Pendlerverflechtungen nicht en détail quantitativ erhoben werden.

Nun sind im Gegensatz zu den oft in der Methodenlehre dargestellten Beispielen für eine vergleichende Stadtforschung (vgl. Peck 2015, 161; Simon 1988, 383; Borchardt und Göthlich 2007, 33) hier Stadtviertel in Deutschland der Gegenstand, weder ganze Städte beiderseits des Atlantiks noch Städte auf der ganzen Welt. Die sehr umfassenden Überlegungen, ob auf den Gegenstand bezogen mit sogenannten westlichen Maßstäben überhaupt vergleichende Stadtforschung gemacht werden kann (vgl. Robinson 2016, 1ff.; Peck 2015, 165; Nijman 2007, 1ff.), erübrigen sich hier. Stattdessen muss vielmehr aus der Sicht der Methodenlehre sichergestellt werden, dass die drei Siedlungen im Prinzip vergleichbar sind, dass man sich also nicht der Gefahr aussetzt, drei exzeptionalistische Beispiele aus Versehen zur Norm zu erklären. Die drei Siedlungen müssen bis zu einem gewissen Grad normale (*ordinary*) Fälle darstellen (Peck 2015, 164). Die Grundüberlegung, dass in diesen drei Siedlungen jeweils eine exzeptionelle Planungssteuerung stattgefunden hat, wäre trivial, wenn auch die drei Siedlungen nichts anderes als exzeptionell wären.

2.2 Das Verhältnis von Fallstudien-Empirie und Planungstheorie und -geschichte im Forschungsdesign der Arbeit

Daher wird – in Kapitel 3 noch vor den planungstheoretischen Diskursen in Kapitel 4 und 5 – eine eigenständige Planungsgeschichte der Großsiedlungen als bauliche Artefakte vergangener und gegenwärtiger Wohnungspolitik aufgefächert, aus welcher typische Phänomene einer heutigen Großsiedlung herleitbar sind. Dies geschieht mit Rückgriff auf Barton und Lazarsfeld, für die Typologien eine *„handhabbare Zusammenfassung der vielfältigen Elemente in den ursprünglichen Daten liefern und ... für das Verständnis der Situation notwendigen Grundelemente beinhalten“* (Barton/Lazarsfeld 1979, zitiert in: Lamnek und Krell 2016, 100). Diese typologischen Phänomene sind als Normalität einer Großsiedlung auch in den drei Fällen präsent. Einschränkend ist hierbei ein ungefährender Fokus auf Nordwest- und Ostdeutschland zu nennen, sodass bestimmte, dort stark auftretende Phänomene wie Deindustrialisierung (unterschiedlichster Art, von Tertiärisierung bis zur Deökonomisierung), das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum und ein insgesamt eher dynamischer demographischer Wandel sich auch in den Großsiedlungen widerspiegeln. Hinsichtlich der Eigentümerstrukturen und planerischer Herangehensweisen (Leitbilder der Städtebauförderung) wird es auch einen nordwest- und ostdeutschen Fokus geben, da die Siedlungen sich in NRW/Hamburg bzw. Ostberlin befinden. Das würde für die etwaige Verallgemeinerbarkeit für den Europäischen Raum (Großsiedlungen als Element der Europäischen Stadt) natürlich Abstriche bedeuten, wenn Großsiedlungen minderer demographischer Dynamik bzw. in sich nicht deindustrialisierenden Gegenden auf Übertragbarkeit der hier entwickelten Ergebnisse geprüft würden. Und der Wandel in den planerischen Herangehensweisen und Eigentümerstrukturen ist ebenfalls ziemlich deutschlandspezifisch.

Nichtsdestoweniger handelt es sich um drei Fallstudien, die sozialwissenschaftlich verglichen werden, hierbei wird der Definition von Lamnek und Krell (2016, 305) gefolgt:

- └ *„Der Forscher entwickelt eine Forschungsfrage, ist aber offen für deren Modifikation.*
- └ *Es werden mittels theoretischen Samplings eine oder mehrere Untersuchungseinheiten möglicherweise auch sukzessive für Fallstudien gewählt. Dabei kann es darum gehen, jeweils gleichartige oder kontrastierende Handlungsmuster zur Grundlage der Wahl der Untersuchungseinheiten zu machen.*
- └ *Die einzelnen Untersuchungseinheiten werden mit einer oder mehreren Erhebungstechniken erforscht, d.h. es wird ein multimethodisches Vorgehen gewählt.*
- └ *Bei der Wahl der Methoden ist besonders auf die kommunikative Verständigung zu achten.*
- └ *Brauchbare Erkenntnisse sind nur zu erreichen, wenn die Kommunikationssituation im Rahmen der Datenerhebung das Kriterium der Natürlichkeit der sozialen Realität genügt.*
- └ *Die soziale Realität ist immer eine interpretierte, d.h. auch die Kommunikationsinhalte als Ergebnis der Erhebung bedürfen der Interpretation oder Bedeutungszuweisung.*
- └ *Der Forscher versucht, die für ihn interessante Handlungsfigur bei jeder Untersuchungseinheit zu identifizieren.*
- └ *Wenn mehrere Untersuchungseinheiten vorhanden sind, werden durch die jeweils soziologisch-theoretisch begründeten Analysetechniken Handlungsmuster systematisiert. Dies führt zur Typisierung.“*

In Bezug auf Großsiedlungen, würde man sich im quantitativen statt qualitativen Paradigma bewegen, wären die Fallstudien Mittel der Exploration, nicht der Hypothesenentwicklung (vgl. Lamnek und Krell 2016, 290ff.). Denn um für die Normalität heutiger Großsiedlungen Hypothesen aufzustellen, wird ein breiter Blick durch viele Großsiedlungen getätigt (im Kapitel 3) und es werden Ergebnisse meist anwendungsbezogener Forschungen kompiliert. Aber es ist wichtig, sich dessen zu vergegen-

wärtigen. Um zu verstehen, in welcher Art von Stadtquartier die hier zu untersuchende Planungssteuerung stattfindet, werden die Fallstudien als exploratives Mittel in Kapitel 3 gebraucht.

Anders sieht dagegen das Erforschen der Planungssteuerung selbst aus. Hier wird jenseits der Fälle erst einmal der paradigmatische Diskurs um die Planungssteuerung des sogenannten Quartiersmanagements geführt – einschließlich der Frage, wie man Quartiersmanagement auch unabhängig von jenem Förderprogramm definieren kann, dem es seine Einführung als Planungsinstrument verdankt. Dieser Teil der Arbeit (Kapitel 4 und 5) ist planungstheoretisch und bezieht sich nicht auf die Fälle als solche, denn Quartiersmanagementprozesse fanden in unterschiedlichsten Quartieren in und außerhalb jenes Städtebauförderprogramms Soziale Stadt statt. Dessen planerische Paradigmen werden ausgeleuchtet. Erst mit dem in den Kapiteln 4 und 5 entwickelten paradigmatischen Idealfall eines Quartiersmanagements wird wieder in die drei Fälle gegangen, um die dort mittels qualitativer Empirie ermittelten fallkonkreten Planungssteuerungsprozesse untereinander, aber auch mit jenem Idealfall vergleichend zu kontextualisieren. Erst daraus ergibt sich die Hypothesenentwicklung, nämlich durch Verschneiden des theoretisch hergeleiteten Quartiersmanagements mit den rekonstruierten Handlungsmustern der Planungssteuerung in den drei Einzelfällen. Im Grunde gibt es drei Ebenen, die methodisch auch unterschiedlich erfasst sind:

Erstens: Was ist heute eine typische Großsiedlung und welche Bedarfe der Planungssteuerung besitzt sie (Kapitel 3)?

Zweitens: Was ist heute ein typisches Quartiersmanagement für eine Planungssteuerung (Kapitel 4+5)?

Drittens: Inwieweit war in den drei Fallstudien die Planungssteuerung exzeptionell – jenseits der institutionalisierten Partnerschaft mit der Wohnungswirtschaft (Kapitel 6+7)?

Für erstens sind die Siedlungen Exploration für ein planungsgeschichtliches Narrativ, für drittens sind sie Basis einer *Grounded Theory* und für die planungstheoretische Herleitung in Zweitens spielen sie nur eine marginale Rolle. Explorativen Charakter besitzen in zweitens sehr wohl die kommunalen bzw. föderalen Zusammenhänge, in die sie eingebettet sind: Hamburg, Berlin bzw. dessen Bezirk Lichtenberg und Dortmund bzw. das Land NRW.

2.3 Grounded Theory als Forschungsdesign für die Empirie

Damit bewegt sich diese Arbeit schwerpunktmäßig im methodologischen Paradigma der *Grounded Theory* nach Glaser und Strauss. Denn so wie diese, möchte die Arbeit wissen: „*Was passiert hier, wie und warum?*“ (Schmidt et al. 2015, 36), und sucht den systematisch-experimentellen Wirklichkeitszugang dafür im Feld. Das ist „*weniger ein präskriptives Verfahren ..., dem haargenau zu folgen wäre. Vielmehr ist grounded theory eher gedacht als eine konzeptionell verdichtete, methodologisch begründete und in sich konsistente Sammlung von Vorschlägen, die sich für die Erzeugung gehaltvoller Theorien über sozialwissenschaftliche Gegenstandsbereiche als nützlich erwiesen haben*“ (Strübing 2004, gefunden in: Lamnek und Krell 2016, 104). Oder, um es mit den Worten ihrer Erfinder zu sagen: „*In contrasting grounded theory with logico-deductive theory and discussing and assessing their relative merits in ability to fit and work (predict, explain, and be relevant), we have taken the position that the adequacy of a theory for sociology today cannot be divorced from the process by which it is generated – and we suggest that it is likely to be a better theory to the degree that it has been inductively developed from social research*“ (Glaser/Strauss 1967, gefunden in: Lamnek und Krell 2016, 105; ähnliche Bezugnahme auf Glaser und Strauss vgl. Schmidt et al. 2015, 37). Der Prozess des Entdeckens – hier: der Elemente der Planungsteuerung in den Fallbeispielen – spielt eine ebenso große Rolle wie der des Überprüfens von Hypothesen – hier der Anwendung der aktualisierten hergeleiteten Planungssteuerung des Quartiersmanagements (vgl. Selle 2005, 146; Lamnek und Krell 2016, 105). Letzteres ist im Sinne von Glaser und Strauss die gegenstandsbezogene Theorie, die als Vorstufe für die eigentliche Forschungsarbeit dient. Sie ist „*das strategische Bindeglied zwischen der Formulierung und Entwicklung einer auf empirischen Daten basierenden formalen Theorie*“ (Glaser und Strauss 1979, zitiert in: Lamnek und Krell 2016, 106). „*Durch vergleichende Analyse kann die Verbreitung eines Phänomens oder Faktums überprüft und festgestellt werden*“ (Lamnek und Krell 2016, 107). In diesem Falle also die Variation eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements in Großsiedlungen. Beim Prozess des Vergleichens stehen Empirie und Theorie im Dialog: „*Comparative research designs, in other words, should be theoretically embedded, if they are to illuminate more than empirical contrasts. Needless to say, the theoretical frameworks in question cannot be rigid and deterministic; they must be amenable to (some degree of) empirical reconstruction. But it follows that comparative research designs must be developed in dialogue with these frameworks if they are to facilitate the interrogation, testing and reconstruction of theory*“ (Peck 2015, 172). Vorweg – die Empirie wird nicht ausreichend sein, um vollständig eine formale Theorie mit dieser Arbeit aufstellen zu können, letzten Endes (siehe Kapitel 8+9) wird der Status einer *substantive theory* erreicht werden, die sich auf den Gegenstand der Großsiedlungen beschränken lassen muss.

Der Forschungsprozess der empirischen Arbeit folgt also den Schritten einer *Grounded Theory*. Auf Grundlage eines initialen theoretischen Samplings wurde sich dem Gegenstand Großsiedlungen angenähert (Schmidt et al. 2015, 37ff.) und erst im Laufe der Zeit wurde das Sampling auf drei Fälle beschränkt. So kamen in einer ersten Recherchephase fünf über Nordwest- und Ostdeutschland verteilte Großsiedlungen zusammen. Neben den drei tatsächlich empirisch untersuchten Fällen in Berlin, Dortmund und Hamburg handelte es sich auch um je eine Siedlung in Hannover und Leipzig.⁷ Merk-

⁷ In Hannover-Vahrenheide speiste sich ein Verfügungsfonds aus den Mitteln der Wohnungswirtschaft. Leipzig-Grünau – durch die Langzeitstudie im heutigen UFZ eine der besterforschten Großsiedlungen – steht für einen besonderen Einfluss der Wohnungswirtschaft auf den Stadtumbau Ost. Für beide stellte sich im Forschungsverlauf heraus, dass es hier keine umfassendere Einbettung der Wohnungswirtschaft als planungssteuernden Akteur gegeben hat.

male des Initialsamplings waren zum einen der Charakter als Großsiedlung mit mindestens teilweise durchschnittlichen sozioökonomischen Daten (keine sogenannten sozialen Brennpunkte) und einem wie auch immer bemerkenswerten Engagement aus der Wohnungswirtschaft. Aber es stellte sich heraus, dass Vahrenheide und Grünau nicht ebenso bemerkenswerte Netzwerkstrukturen wie Neu-Hohenschönhausen, Scharnhorst und Steilshoop entwickelten.

Parallel wurde das Wissen über Großsiedlungen durch das Nachzeichnen der allgemeinen Planungsgeschichte von Großsiedlungen angereichert, wofür die seinerzeit noch fünf Großsiedlungen sowie weitere aus anderen Forschungs- und Arbeitszusammenhängen bekannte Großsiedlungen⁸ als explorativer Ausgangspunkt (siehe oben) genutzt werden konnten (Lamnek und Krell 2016, 109). Dieses Wissen über bereits vorhandene Konzepte konnte als *Preconception* genutzt werden, um sich mit der Methode des *Sensitizing Concepts* (die also durch eine ‚theoretische Sensibilität‘ erst dazu führt, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte zu lenken) Stück für Stück auf die drei Fallbeispiele zu fokussieren (Alheit 1999, 9; Lamnek und Krell 2016, 111). Das beruhte auf dem sich verändernden Wissen über die Großsiedlungen, insbesondere mit Bezug zu der Institutionalisierung der Planungssteuerung. So wurden die verschiedenen Großsiedlungen, welche sich zu Beginn angesehen wurden – bzw. in den noch fünf Fällen wurden auch erste Interviewpartner zu dem Quartier angesprochen⁹ – zu dem in der *Grounded Theory* notwendigen theoretischen Sampling, aus welchem sich nicht nur der Fokus auf die drei Großsiedlungen, sondern auch der Fokus auf die institutionellen Bereiche ergab.

Das spiegelt sich in dem empirischen Kapitel 6 wider, welches die Akteure wie folgt strukturiert: Öffentliche Hand, Intermediär und Institution der Gemeinwesenarbeit, wobei letztere nicht explizit beschrieben wird, sondern nur im Kontext von dessen Intermediärsrolle in der Planungssteuerung (und nicht z. B. in der Sozialen Arbeit im Raum). Diese Strukturierung bildet die Konstellation ab, welche in allen Quartieren vorgefunden wurde; ausschlaggebend für die Auswahl der letztendlich drei Quartiere in Berlin, Hamburg und Dortmund war die direkte Verlinkung eines (Berlin) oder mehrerer (Dortmund, Hamburg) wohnungswirtschaftlichen Akteure mit einem (Dortmund, Berlin) oder mehreren (Hamburg) Intermediären des Quartiers.

Auch ist es dem theoretischen Sampling geschuldet, dass zivilgesellschaftliche Akteure zwar zu den Interviewpartnern zählten, ihnen aber als Akteur kein eigenes Unterkapitel in der Empirie gewidmet wurde, da er als Akteur jeweils in den drei Quartieren sehr eigenständig agiert. Es hat sich als bedeutsam gezeigt, sich auf den Link zwischen Zivilgesellschaft¹⁰ und Planungssteuerung zu fokussieren. Für die Theorieentwicklung findet sich das in den Interviews mit den Akteuren der lokalen Zivilgesell-

⁸ Hierzu gehören u. a. der Rostocker Westen (u. a. Lütten Klein, Lichtenhagen), Greifswald-Schönwalde und -Ostseeviertel, Hamburg-Mümmelmannsberg, Bremen-Osterholz-Tenever, Leipzig-Paunsdorf, Halle-Neustadt, Magdeburg-Neureform und -Olvenstedt, Jena-Lobeda und -Winzerla, Köln-Chorweiler und -Bocklemünd, Gelsenkirchen-Tossehof, Dortmund-Clarenberg, Offenbach-Lauterborn und Dietzenbach bei Offenbach die Berliner Siedlungen Marzahn, Hellersdorf, Fennpfuhl, Märkisches Viertel, Heerstraße/Staaken. Ein Großteil der Kenntnisse verdankt der Autor der forschenden Lehre bzw. den Studienprojekten der Planungs- und Urbanistikstudiengänge (als studentischer Mitarbeiter an der TU Berlin 2001–2006 und als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Bauhaus-Universität Weimar 2012–2018); mehrere dort entstandene Projektberichte finden sich im Quellenverzeichnis.

⁹ Zu Dortmund Anne Behlau und Frank Schulz vom Planungsbüro steg, zu Leipzig Prof. Dieter Rink vom UFZ, zu Hannover Uta Schäfer/Stadtplanungsamt Hannover und Andreas Bodamer-Harig/Stadtteilstiftung Sahlkamp-Vahrenheide, zu Hamburg Stefan Tressl/Bezirksamt Wandsbek.

¹⁰ Zivilgesellschaft verweist hier grundsätzlich auf die Akteure, die als nicht-professionell Tätige und nicht als Beauftragte von staatlichen oder wohnungswirtschaftlichen Stellen agieren; in der Nutzung des Begriffs Zivilgesellschaft wird also eine akteurszentrierte, keine normative Perspektive eingenommen.

schaften generierte Wissen in Bezug auf das Rollenverständnis einer Öffentlichen Hand und eines Intermediärs wieder.

Der Kodiervorgang entsprechend der *Grounded Theory* (Schmidt et al. 2015, 40f.; Lamnek und Krell 2016, 111ff. Alheit 1999, 14ff.) führte während des offenen Kodierens zum Denken in Sphären des Interagierens. Dabei wurden jene Fragestellungen, die sich hinter dem systematisch-experimentellen Wirklichkeitszugang verbergen, aufgegriffen: Um was geht es? Wer ist beteiligt? Wann? Wie lange? Welche Aspekte werden erwähnt? Welche nicht? (Schmidt et al. 2015, 41). Das führt dann zu einem Denkmodell, in welchem die Planungssteuerung als in miteinander verbundenen Sphären beschreibbar ist. Das Agieren in Sphären wurde die Kernkategorie im axialen und dann selektiven Kodieren der gewonnenen Informationen, die es ermöglichte, Erkenntnisse über Ursachen, Kontext, Strategien und intervenierende Bedingungen des Agierens zu gewinnen (Schmidt et al. 2015, 42; Alheit 1999, 14f.), auf denen dann die Schlussfolgerungen des 8. und 9. Kapitels beruhen. Hilfreich waren hier die mehrfachen Forschungsaufenthalte im Feld, besonders zu Beginn und zum Ende der Arbeit hin, die methodologisch als „*spiralförmige Hin- und Herbewegung zwischen theoretisch angeleiteter Empirie und empirisch gewonnener Theorie*“ (Dausien 1996, zitiert in Alheit 1999, 3) verstanden werden können (ähnlich auch Schmidt et al. 2015, 38).

Eine weitere Ebene der empirischen Forschung ergab sich durch das Kodieren im Feld einerseits und der planungstheoretischen Herleitung der materiellen Gegenstände der Planungssteuerung, die in Kapitel 7 erfolgte. Denn eine ausschließliche Fokussierung auf die institutionalisierten Entscheidungsprozesse in der Planungssteuerung wie in Kapitel 6 würde kein vollständiges Bild liefern. Auch für die Rückkopplung zur Planungsgeschichte der Großsiedlungen ist die Auseinandersetzung mit den materiellen Gegenständen der Planungssteuerung relevant. Aus dieser Herangehensweise ergibt sich als Vorteil die Gleichzeitigkeit von kommentieren, interpretieren, sammeln, kodieren, analysieren, verifizieren und verwerfen (Lamnek und Krell 2016, 111). Die axialen Kodierungen finden sich in den Überschriften des Kapitels 6 wieder, die Selektionen in den exemplarischen Vertiefungen der materiellen Gegenstände der Planungssteuerung.

Gerade weil es um die Theoriebildung über den Gegenstand der Planungssteuerung in Großsiedlungen geht, lässt sich in Bezug auf die gesamte Arbeit der Mix aus empirisch-qualitativer Sozialforschung und dem Rückgriff auf Planungstheorie und -geschichte rechtfertigen. Die Erneuerung von Siedlungseinheiten als Bestandsentwicklung ist ein traditionelles Sujet der deutschen Planungspraxis spätestens seit den 1970er-Jahren, die hier betrachteten Großsiedlungen sind ein spätes Artefakt der städtebaulichen Moderne und das Quartiersmanagement als Instrument der Planungssteuerung ist methodisch eher ein Gegenstand der Sozialforschung im engeren Sinne. Der Methodenmix und das situative Anpassen der Methoden, wie in der *Grounded Theory* dargelegt, sind hier für die Fragestellung daher besonders geeignet. Dazu gehört auch das Wissen um die Grenzen der Arbeit durch die Entscheidung, *substantive theory* oder *middle range theory*, nicht *formal theory* als Ergebnis zu erzielen – also sich in den Aussagen wirklich nur auf die bestandsorientierte Erneuerung von Großsiedlungen beziehen zu können (Alheit 1999, 17; Lamnek und Krell 2016, 106).

2.4 Methoden der Datenerhebung

Die Wahl der konkreten Methoden der Datenerhebung war daher ein iterativer Prozess, der sich über den gesamten Forschungszeitraum anpasste. Drei wesentliche Blöcke von Methoden lassen sich aber zusammenfassen (Borchardt und Göthlich 2007, 37ff.):

- └ Experteninterview: offen, narrativ, leitfadengestützt (ergänzt durch nicht zitierfähige Gespräche),
- └ Beobachtung (hier als städtebauliche Bestandsanalyse i.e.S.),
- └ Sammlung von Dokumenten und Inhaltsanalyse.

Alle drei Methoden sind Teil einer qualitativen vergleichenden Stadtforschung, wurden aber auch unabhängig von dieser im engeren Sinne eingesetzt. Gerade letztgenannte Methode steht im Mittelpunkt der planungstheoretisch-/geschichtlichen Teile in einem anderen Zusammenhang als bei den Fallstudien selbst.

Für den planungstheoretischen/geschichtlichen Teil stellen die Dokumente eher die Grundlage für eine Diskursanalyse dar. Einen ersten Schwerpunkt bilden daher offizielle Veröffentlichungen zur Städtebauförderung z. B. aus den Ministerien von Bund und Ländern bzw. veröffentlichte Auftragsforschung. Einen zweiten Schwerpunkt bilden wissenschaftliche Diskurse, die in einschlägigen Sammelbänden zu finden sind. Zu nennen sind dabei das Jahrbuch Stadterneuerung (Kunze et al. 1999, Altrock et al. 2002, 2003, 2005; 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013; 2015; 2018), aber auch die Sammelbände von Walther (2002), Walther und Mensch (2004) sowie Greiffenhagen und Neller (2005) zur Sozialen Stadt sowie ergänzend Schröder (2004) sowie Bernt et al. (2010) zum Stadtumbau Ost und Froessler et al. (1994) zu den Sozialen Stadt-Vorläufern (in NRW). Für die Geschichte der Großsiedlungen erweisen sich die Veröffentlichungen des Kompetenzzentrums Großsiedlungen (2012, 2013, 2015, 2017) als wertvoll, die eine Mischung aus Zeitschriftenartikeln und Auftragsforschung (hier: der Wohnungswirtschaft) in Form von Jahrbüchern bereithalten (in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Auftragsstudie der GdW zu sehen, die z. T. von den selben Personen erstellt wurden: Hunger et al. 1998). Darüber hinaus findet sich zur Abrundung auch der ein oder andere Zeitungsartikel, um bestimmte Tendenzen der Stadtentwicklungspolitik pointiert nachzuvollziehen.

In den Fallstudien dagegen stellen die Dokumente, insbesondere die Integrierten Entwicklungs- oder Handlungskonzepte (ISEK) ein zentrales Element der Dokumentenanalyse dar: FUHH und Bezirksamt Wandsbek (2011), Dortmund (2011) sowie BVV Lichtenberg von Berlin (2009a). Sie sind sozusagen verschriftlichtes strategisches Agieren, welches die interviewten Akteure in ihren Aussagen bestärkend reflektierend oder kritisch hinterfragen können. Diesbezüglich ist die methodische Einordnung der räumlichen Ebene der Fälle auch relevant: *„Der Stadtteil ist Teil eines kommunalen [bzw. durch die Städtebauförderung auch landesgesteuerten, Anm. A. K.] Gemeinwesens mit seinen politischen Präferenzen (Makrostruktur). Im Stadtteil selbst gibt es Organisations- und Akteursgruppen, die sich formell oder informell mit den angezeigten Problemen auseinandersetzen ... (Mesostruktur). Schließlich gibt es die Ebene der Betroffenen selbst [die professionellen oder ehrenamtlichen Akteure der Planungssteuerung, Anm. A. K.] ... (Mikrostruktur)“* (Alheit 1999, 10f.). Der Vergleich von Dokumenten und Interviewaussagen ermöglicht daher, im Sinne der *cross case analysis* (Borchardt und Göthlich 2007, 43) besser einschätzen zu können, wie und warum etwas im Quartier geschieht. Und die komparative Analyse der drei Quartier im Zusammenhang steht hier durchaus im Vordergrund, denn die materiellen Gegenstände der Planungssteuerung sind – wenn auch mit sehr verschiedenen Ge-

wichtungen in den drei Fällen – durchaus gleichartig (soziale Infrastruktur, Freiraumgestaltung, Freiraumnutzung).

Die Interviews wurden offen geführt, auch wenn ein vorab an die Interviewpartner versendeter Leitfaden zur Verfügung stand. In den meisten Interviews – besonders mit den Akteuren der Zivilgesellschaft in Scharnhorst und Steilshoop – kam es zu einem starken narrativen Element: es wurde quasi eine Geschichte über die Planungssteuerung erzählt, es wurden Handlungsmuster rekonstruiert. Das kam dem Forschungsziel zugute, denn es ging um den in einem sozialräumlichen Kontext handelnden Menschen, dessen Handeln in Bezug auf andere zu verstehen ist (Lamnek und Krell 2016, 26). Wie wird in dem Quartier professionell und ehrenamtlich an der Quartiersentwicklung gemeinsam gearbeitet?

Das *gros* der Interviews wurde zu Beginn des Forschungsprozesses geführt. Das war auch ein Element jenes ‚unvoreingenommenen Vorgehens‘ qualitativer vergleichender Sozialforschung, auf den im Forschungsdesign insgesamt Wert gelegt wurde (vgl. auch die Kritik von Lamnek und Krell (2016, 23). Es ist nun so, dass es an der Realität vorbeigeht, alle Erhebungssituationen standardisieren zu können. Nicht alle Interviews kamen in der geplanten Form zustande, einige wurden auch als Hintergrundgespräche ohne Zitierfähigkeit geführt (vgl. unter dem Stichwort ‚Graue Eminenz‘ Lamnek und Krell 2016, 300). Einen Sonderfall stellt Neu-Hohenschönhausen dar, hier wurden ausschließlich Hintergrundgespräche geführt, da eine objektivierbare Interviewsituation zwischen dem Autor und seinen ehemaligen Kollegen nicht herstellbar gewesen wäre¹¹. Das Interview des Autors mit dem ehemaligen Intermediären dort wäre ein Selbstgespräch geworden. Aus diesem Grunde dienten die Interviews nicht nur der Informationsgewinnung durch den Forscher, sondern ermöglichten auch das quartiersübergreifende Gespräch mit mir als ehemaligem Praktiker eines der Gebiete. Für die Arbeit wurden die Interviews in Bezug auf die Informationsgewinnung zusammengefasst und durch die Interviewpartner validiert (Borchardt und Göthlich 2007, 43) – siehe Tabelle 1 (nächste Seite). In der hier veröffentlichten Version sind die Interviewpartner aus Verwaltung und deren Beauftragten nicht unter ihrem Namen aufgeführt.

Vor diesem Hintergrund kann betont werden, dass die Methodentriangulation für die Fallstudien eine herausgehobene Rolle gespielt hat (Lamnek und Krell 2016, 286; Alheit 1999, 11). Der Abgleich verschiedener Interviewaussagen, Aussagen aus offiziellen Dokumenten und die mehrfache Inaugenscheinnahme der Prozesse mittels städtebaulicher Bestandsaufnahme (während des Forschungsprozesses in Steilshoop und Scharnhorst, davor durch die eigene praktische Tätigkeit in Neu-Hohenschönhausen) und das Verschränken von Interviews mit nicht dokumentierten Hintergrundgesprächen (hauptsächlich in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen) stellt die Belastbarkeit der Empirie sicher. Zudem wurden – im Rahmen der Kodiervorgänge – auch einzelne materielle Gegenstände der Planung aus der Empirie quasi ‚herausgenommen‘, wenn es nicht genügend Informationsmaterial über diesen Vorgang für eine Methodentriangulation gab. Denn es erwies sich auch als belastbar, bestimmte Themenfelder in nur einem oder zwei Fällen zu vertiefen, um die Schlussfolge-

¹¹ Der Autor war von 2009–2013 von der Howoge beauftragter Welsekiezmanager (also der wohnungswirtschaftliche ‚Quartiersmanager‘ für den Welsekiez, einem Stadtteil der Großsiedlung Neu-Hohenschönhausens in Berlin-Lichtenberg). Von 2010–2012 leitete er zusätzlich das Stadtteilzentrum ikarus in Lichtenberg-Süd, einer vom Bezirksamt Lichtenberg von Berlin beauftragten Einrichtung der Gemeinwesenarbeit im Quartier, welche im Kontext des Bürgerhaushalts bzw. der Bürgerkommune Lichtenberg ressortiert ist.

rungen auf eine valide Grundlage zu stellen – auch weil die materiellen Gegenstände der Planung von vornherein als illustrative Fallstudie in der Fallstudie angelegt waren.

Interviewpartner	
... für Hamburg-Steilshoop	
Martin Kersting	Anwohner und Mitglied in unterschiedlichen Gremien Steilshoops
Es wurden Interviews mit der zuständigen Gebietsentwicklung (Lawaetz-Stiftung) und dem Intermediär für die Prozesssteuerung des Campusprojekts (steg) geführt. In der Verwaltung wurden sowohl mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (damaliger Name) und dem Bezirksamt Wandsbek geführt.	
... für Dortmund-Scharnhorst	
Gerti Zupfer	Mitgründerin des Runden Tisch Scharnhorst, 1979–2009 Ratsmitglied
Heinz Pasterny	ehrenamtlicher Bezirksbürgermeister von Scharnhorst
Weitere informelle Gesprächspartnerin war Anne Behlau (steg), damalige Quartiersmanagerin von Scharnhorst. Interviews wurden mit Vertretern der Stadt Dortmund geführt, die sowohl gesamtstädtisch als auch für den Bezirk Scharnhorst Zuständigkeiten besitzen.	
Für Neu-Hohenschönhausen standen für informelle Gespräche zur Verfügung: Matthias Ebert, Michael Kargus (Lebensmut e.V./Stadtteilzentrum Hohenschönhausen-Nord), Beate Janke (Verein für ambulante Versorgung/ Stadtteilzentrum Hohenschönhausen-Nord) und zwei Vertreterinnen aus der Bezirksverwaltung mit (damaligen) Zuständigkeiten für die entsprechende Bezirksregion.	
Eigene Darstellung	

Tabelle 1

Das ist eine weitere Erklärung, warum der Arbeit an den Fallstudien das planungsgeschichtliche Kapitel 3 vorgelagert ist. Um in der Analyse von Beobachtungen zur Entwicklung der Großsiedlungen „*überraschende Beobachtungen*“ (Lamnek und Krell 2016, 99; ähnlich auch Alheit 1999, 6) zu machen, die dann einen „*Forschungsprozess mit dem Ziel in Gang setzen, die Entdeckung zu erklären ... aber auch Indikatoren für nicht unmittelbar messbare Variablen zu finden*“ (Lamnek und Krell 2016, 99), war es schlicht notwendig, sich (und die potenzielle Leserschaft) erst einmal auf den Stand zu bringen, was denn in einer Großsiedlung normal, exzeptionell oder eben überraschend sein kann. Alheit (1999, 10) nennt dies eine Felderkundung von außen nach innen. Hier wurde sich an Barton und Lazarsfeld orientiert, für die in Abgrenzung zur *Grounded Theory* auch die Auseinandersetzung mit der Geschichte Teil der theoretischen Arbeit ist (Lamnek und Krell 2016, 98).

2.5 Eigene Rolle in der Forschung

Kommen wir am Schluss des Methodenkapitels noch einmal zur bereits angesprochenen eigenen Rolle. Man kann dabei folgendem Aufruf an die Forscher folgen: *„Berücksichtigen Sie die Beschaffenheit der empirischen Welt und bilden Sie eine methodologische Position aus! – man solle also im symbolischen Interaktionismus des Forschens à la Grounded Theory seine eigene Haltung entwickeln“* (Blumer 1973, gefunden in Lamnek und Krell 2016, 91). Als jemand, der eben auch jenes Handeln erforscht, was er selbst in einer früheren professionell-biographischen Phase tat, ist dies schon aufgrund des eigenen Bias zwingend notwendig.

Ebenso konnte dieser Umstand positiv genutzt werden. Erfahrung ist auch eine Überprüfungs- und Bewährungsinstanz wissenschaftlicher Aussagen (Lamnek und Krell 2016, 92f.; ähnlich auch Alheit 1999, 9). Die eigene berufliche Vergangenheit ersetzt sozusagen den Pretest und der Autor konnte sogar auf eine implizite Mitwirkung aus dem Feld bei der Formulierung von Hypothesen bauen (Lamnek und Krell 2016, 93). So wurde die Zusammenarbeit von Welsekiezmanagement, Lebensmut/Verein für ambulante Versorgung, Jugendamt und damaligem Stadtteilmanagement bereits als graphische Übersicht gefasst, welche – zumindest in der graphischen Darstellung – das Sphärenmodell inspirierte. In der Grafik aus der Praxis waren schlicht die genannten Institutionen auf ein Blatt Papier gezeichnet und alle miteinander durch Pfeile verbunden worden.

Außerdem ist die Forschung *„zweite Sozialisation“* im Feld nach der Primärerfahrung Praxis dort (Lamnek und Krell 2016, 92). Es konnte sich also unbefangener im Feld bewegt werden, eine Forscherdistanz existierte auf der interpersonalen Ebene nicht zu den befragten Akteuren. Dennoch gab es immer ein *„methodisches Misstrauen“* (Alheit 1999, 10) in Bezug auf die Erwägungen zu Sinn und Zweck der Gespräche. Das zeigen auch die Settings bei manchen Interviews und Gespräche. Die dennoch unterschiedlichen Ausgangslagen in den drei Quartieren ermöglichte dabei auch die Selbstvergewisserung objektivierbaren Vorgehens durch die unterschiedliche Nähe zu Praxisakteuren in Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Und zugleich war der Autor nun nicht mehr als Praktiker, sondern als Forscher dazu gezwungen, sich einen Zustand der intelligiblen Handhabung des vorhandenen methodischen Instrumentariums (Lamnek und Krell 2016, 97) anzueignen.

Nichtsdestoweniger muss auch die an diesem Vorgehen generelle Kritik als Einschränkung der eigenen Forschungsarbeit wahrgenommen werden. Infrage zu stellen ist, *„inwieweit der Prozess der Kategorien- und Indikatorenbildung systematisierbar ist oder ob es sich um individuelle Fähigkeiten des jeweiligen Forschers handelt Da die Hypothesen ausschließlich im Kopf des Forschers entwickelt werden, ist dieser Vorgang einer intersubjektiven Nachprüfbarkeit entzogen“* (Lamnek und Krell 2016, 103, ähnlich auch Borchardt und Göthlich 2007, 46).

Der Gegenstand Großsiedlung

3.1 Einordnung und Vorstellung der Fallbeispiele

Durch den Siedlungsbau von 1919 bis 1989 befinden sich ein Zehntel der Wohnungen in Deutschland in Großsiedlungen (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 152). Auch wenn sich auf die späten Siedlungen der 1970/80er beschränkt wird, so lassen sich die Erkenntnisse zur Planungssteuerung auf diese prinzipiell übertragen. Das Wissen um Großsiedlungen dieser Epoche wiederum dient als planungsgeschichtliches Wissen für das, was in den drei Fallbeispielen empirisch beobachtet wurde. Wir haben es mit einem Siedlungstyp zu tun, der wie kaum ein anderer Vor- und Nachteile der städtebaulichen Moderne vereint. Dennoch ist zu beachten, dass die Siedlungen hinsichtlich der Geschichte ihres Städtebaus, ihrer sozialen Binnendifferenzierung sowie ihres gesamtstädtischen Images unterschiedlich sind. Man kann sie eben nicht verallgemeinernd immer als randlagige, sozial eher schwächer aufgestellte Teile einer Stadt charakterisieren.

Großsiedlungen sind einst das Symbol des Nachkriegsfortschritts gewesen: gutes Wohnen, gute Infrastrukturversorgung und qualitätvolle Freiräume. Mit eben jenen Qualitäten stehen sie heute auf gesamtstädtischen Wohnungsmärkten. Und sie erzeugen besitzen eine gemischte Nachfrage, die sowohl aus ihrer Lagegunst, aber auch aus ihrer Planungsgeschichte resultiert. Daher soll im zweiten Teil dieses Kapitels (3.2–3.4) der Blick in die Stadtbau- und -erneuerungsgeschichte der Großsiedlungen geworfen werden. Ebenso ist für die Großsiedlungen ihr besonderer wohnungspolitischer Charakter als Materialisierung der Epoche der Wohngemeinnützigkeit 1919–1989 bedeutsam. Gerade das Ende dieser Epoche bedeutet für die Großsiedlungen in Teilen eine Infragestellung ihrer ganzheitlichen Betrachtung. Daher soll auch dieser Wandel im dritten Teil dieses Kapitels beleuchtet werden.

Die drei Siedlungen, welche als Fallbeispiele dienen, sind im Grunde typische Großsiedlungen und besitzen auch viele städtebauliche Gemeinsamkeiten. Sie liegen in einer relativen Randlage, sind aber dafür sehr gut mit der Innenstadt per ÖPNV verknüpft – Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen deutlich besser dabei als Steilshoop. Sie besitzen einen direkten Bezug zum umgebenden Landschaftsraum (Bramfelder See in Hamburg, Scharnhorster Wald und die weitestgehend in Brandenburg liegende Barnimer Feldmark). Sie sind in ihrer jeweiligen Gesamtstadt näher am sozioökonomischen Durchschnitt als die meist bekannteren sogenannten sozialen Brennpunkte der jeweiligen Stadt und in allen drei Siedlungen gibt es eine deutlich präsente Mittelschicht.¹²

Die ‚Reise‘ beginnt in Hamburg-Steilshoop, welches sich jüngst als Housing Improvement District (HID)¹³ einen Namen machte und aus diesem Grund als Fall ausgewählt wurde, denn das Interessan-

¹² Der Begriff wird in hier in allgemeiner Form benutzt – in seiner ursprünglichen Bedeutung als Zusammenfassung jener Schichten, die zwischen Ober- und Unterschicht sind. Eine Siedlung für die Mittelschicht ist in diesem Sinne eine „*normale Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt*“ (Froessler 1994, 14).

¹³ Analog zu den Business-Improvement-Districts sollte ein Housing-Improvement-District geschaffen werden. Diese Begriffe bzw. die Abkürzungen BID und HID tauchen auch Alltagssprachlich auch immer wieder auf (sogar auf der Homepage der Stadt Hamburg, Zugriff vom 29.11.2016) – allerdings taucht in den Gesetzen, in den Akteursinterviews und anderen Doku-

te an Steilshoop ist aus meiner Sicht nicht die Nähe zu den Planungssteuerungsinstrumenten des BID, sondern der unternommene Versuch, Wohnungswirtschaft in einen integrierten Stadterneuerungsprozess nicht nur einzubeziehen, sondern sie zum Treiber eines solchen Prozesses werden zu lassen.

Dortmund-Scharnhorst, das zweite Fallbeispiel, stellt ebenso einen Einzelfall eines wohnungswirtschaftlich dominierten Erneuerungsprozesses dar – zumindest, wenn man die Laufzeit 2008–2012 in die Betrachtung einbezieht. Die Großsiedlung war nicht nur erste ihrer Art in der damals nur nordrhein-westfälischen Sozialen Stadt ab 1994 (das Bundesprogramm startete 1998), sondern auch die erste, in der man den staatlichen Erneuerungsprozess durch die Wohnungswirtschaft verstetigen wollte. Das war seinerzeit das Einzigartige an der Planungssteuerung.

Dritte Siedlung ist Neu-Hohenschönhausen in Berlin-Lichtenberg. Sie steht als ostdeutsche Siedlung sicherlich ein wenig auch stellvertretend für den Plattenbau, aber hier ist das Experiment Welsekiezmanagement der Anlass für die Betrachtung. Neu-Hohenschönhausen ist im Gegensatz zum Soziale-Stadt-Bezug in Steilshoop und Scharnhorst Stadtumbauförderkulisse gewesen. Das wohnungswirtschaftliche Welsekiezmanagement war daher eher das Experiment, sowohl Verfahren und Instrumente der Sozialen Stadt zu integrieren als auch, die Städtebauförderung mit der Gemeinwesenarbeit der Bürgerkommune Lichtenberg (Stichwort Bürgerhaushalt) zu verknüpfen.

Alle drei Siedlungen sind Einzelfälle mit Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer Geschichte, ihres Städtebaus, ihrer soziale Binnendifferenzierung und ihres Images in der Gesamtstadt. Vielleicht abgesehen von Steilshoop (aufgrund des HID) liegen sie in ihren jeweiligen Stadtregionen eher ‚unter dem Radar‘ – zumindest gibt es immer noch eine andere Großsiedlung mit einem noch schlechteren Image in der Stadtregion und es gibt immer noch ein anderes Stadtquartier mit einer noch schwächeren sozioökonomischen Situation (entsprechend des jeweiligen Monitorings).

An die Vorstellung der drei Fallbeispiele schließt sich dann eine Betrachtung der Großsiedlungen an, die sich grob mit der Überschrift ‚Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik für Großsiedlungen‘ benennen lassen könnte. Diese Betrachtung wird aus unterschiedlichen Blickwinkeln stattfinden. Zuerst wird es drei Teile geben, mit denen zum einen ein Zugang zu den Problemsituationen der Großsiedlungen hinsichtlich ihrer Bevölkerungszusammensetzung und -entwicklung erzeugt werden kann (Kapitel 3.2), um dann die jüngere Planungsgeschichte zu beleuchten, welche einst mit dem Begriff der Neubauerneuerung belegt wurde (Kapitel 3.3). Auch wenn für die drei Fallbeispiele auf den ersten Blick nur mittelbar relevant, wird ein kurzer eigenständiger Überblick über den Stadtumbau Ost gegeben (Kapitel 3.4), denn er hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den planerischen Umgang mit Großsiedlungen gehabt, zudem besaß er in Teilen das Image eines Großsiedlungsprogramms mit dem Schwerpunkt Abriss (was eine sehr verkürzte Sicht der Dinge ist). Drei weitere Teile dieses Kapitels (3.5–3.7) betrachten dann die Großsiedlungen aus Sicht ihrer Eigentümer und stellen die Besonderheiten sowohl des gemeinnützigen Wohnungseigentums (öffentlich in Kapitel 3.5, genossenschaftlich in 3.6.) als auch die spezifischen Folgen der Privatisierungsära (Kapitel 3.6.) für Großsiedlungen heraus. Das erste Zwischenfazit der Gesamtarbeit soll dann ein für die Planungssteuerung der Fallbeispiele hilfreiches Verständnis von Großsiedlungen erzeugen, welches sich sowohl aus der Bestandsanalyse der Siedlungen als auch aus der jüngeren Planungsgeschichte speist.

menten statt HID der Begriff Innovationsquartier auf. In dieser Arbeit wird aus Gründen der Präzisierung aber immer von HID bzw. Housing Improvement District gesprochen.

Steilshoop: Geschichte, Städtebau, soziale Binnendifferenzierung, Image

In etwa 7 km Entfernung von der Hamburger Innenstadt liegt die Großsiedlung Steilshoop, die 1969–75 entstanden ist und in der heute 14.800 Einwohner wohnen. Steilshoop ist Teils des Bezirks Wandsbek. In direkter Nachbarschaft befindet sich der Bramfelder See (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 6). Nachdem in den 1970er-Jahren wie in der Bundesrepublik üblich die Neubausiedlung durch Mittelschichtsfamilien bezogen worden war, fand in den 1980er-Jahren eine gravierende Veränderung der Bewohnerstruktur statt, sodass 1986 Vorbereitende Untersuchungen für ein Sanierungsgebiet durchgeführt wurden, welches von 1991–2000 mit 12 Mio. €, davon 8 Mio. € aus Städtebaufördermitteln umgesetzt wurde (ebenda, 8). In diesen „*wilden Zeiten*“ (Interviewaussage von Herrn Kersting 2014) erfüllten sich in Steilshoop alle schlechten Klischees über Großsiedlungen, was mit den Belegungsbindungen im Sozialwohnungsbau zusammenhing, die sich in Steilshoop ballten, da der Bezirk die Wohnungen einseitig vergab. Alle Hamburger Großsiedlungen litten unter einem Nachfragemangel, der eben durch die gezielte Ansiedlung sozial Schwächerer ausgeglichen wurde. Auch gab es Prämien für die Vermittlung von Mietern in die Großsiedlung. In der damaligen Zeit taten sich diverse soziale Einrichtungen zusammen, um gegenzusteuern. Es wurden Jugendeinrichtungen neugebaut, Sozialarbeiter von der Saga bzw. GWG bezahlt, den damals noch separat existierenden kommunalen Wohnungsunternehmen, und ein Teil der Schule wurde baulich saniert. Außerdem gab das Bezirksamt Wandsbek seine Belegungsbindungen auf. In Bezug auf die Ausgangslage 2006/08, als das HID starten sollte und das RISE-Quartiersmanagement eingerichtet wurde, kann dies als Sanierungserfolg verzeichnet werden, denn in den 1990er-Jahren kamen in der Tat wieder Neubewohner aus der Mittelschicht, und es erfolgte sozusagen wieder eine Mischung.

Städtebaulich bedeutete Steilshoop einerseits die Abkehr vom rein aufgelockerten Städtebau, da die zwanzig Wohnblöcke als Ringe angelegt wurden, welche verkehrsfreie Wohnhöfe umschließen und damit die Blockrandbebauung neu interpretieren. Der langjährige Bürgervertreter Martin Kersting betonte im Interview 2014, dass er bei seinem Umzug von München-Schwabing nach Hamburg-Steilshoop erst gar nicht registrierte, dass er in einer Großsiedlung gelandet sei, weil er zu Beginn nur die eigentliche Blockbebauung und Höfe registrierte, aber nicht die großsiedlungstypischen Hochhäuser im unmittelbaren Zentrum. Andererseits erinnert das Luftbild durchaus an die klassische Moderne und es wird auch der Vergleich mit Brasilia herangezogen (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 8). Steilshoop kann so charakterisiert werden, dass sie perspektivisch als kulturelles Erbe der Spätmoderne anerkannt wird. Was diese Hamburger Siedlung z. B. mit dem ostdeutschen Plattenbau verbindet, ist der Ansatz, mit der Zeilenbauweise Höfe zu kreieren und sich damit wieder an die alte Stadt der Blockränder anzulehnen, ohne dabei die Vorteile des Großsiedlungsbauweise wie die massive Durchgrünung und spezielle Verkehrsberuhigung aufzugeben. Im Falle Steilshoop passt der Städtebau in die westdeutschen Ansätze zur Stapelung der Wohnnutzung nach dem Paradigma Urbanität durch Dichte.

Die Gebäuderinge sind zwischen 4 und 13 Geschosse hoch. Irritierend in Steilshoop ist allerdings, dass dabei die städtebaulichen Dominanten außen liegen und die Siedlung von ihrem Umfeld abschotten. Nicht nur ostdeutsche Plattenbaugebiete mussten erleben, dass technische ad-hoc-Entscheidungen städtebauliche Langfristwirkungen haben (im Osten: geringere Geschossigkeit wegen Lieferengpässen von Aufzügen), sondern auch im Westen, wo eher zufällig bestimmte Gebäude höher als geplant gebaut wurden. Auch hier galt es, Planzahlen zu erfüllen. Leider führt das dazu, dass die Siedlung sich insbesondere in Richtung des südlichen Gewerbegebiets (mit mehreren



■ Nahversorgung und Daseinsvorsorge
■ Bildungs- und Jugendeinrichtungen

■ Frei- und Erholungsraum
● Bushaltestelle

Kartengrundlage:
 OpenStreetMap, 2018.
 0 m 300 m N↑

- | | |
|--|---|
| 1 Grundschule | 9 Mittelachse |
| 2 Abenteuerspielplatz | 10 Temporärer Standort von alraune |
| 3 Kindertagesstätte | 11 Shopping-Center
(Nahversorgung und Leerstände) |
| 4 Campus (Schulzentrum mit Grund- und
Stadtteilschule und alraune-Stadtteilcafé) | 12 Sitz des RISE-Quartiersmanagements |
| 5 Campus (Quartierszentrum mit Eltern-
schule, Bücherhalle, Haus der Jugend
und AGDAZ-Stadtteilzentrum) | 13 „Stelzenhaus“ mit Ausweich-
quartier für AGDAZ |
| 6 Campus (Sporthalle) | 14 Evangelische Kirche mit Gemeinde-
zentrum „Blaue Kachel“ |
| 7 Schule am See (Grundschule) | 15 Ärztehaus |
| 8 Quartiersachse | |

Abbildung 1: Übersichtskarte Steilshoop (eigene Darstellung)

funktional bedeutenden Discountern) festungsartig abschließt, ebenso Richtung Bramfeld (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 6).

Die markanten qualitativ hochwertigen öffentlichen Räume sind zum einen die 20 großen Wohnhöfe, die sich in jedem der fast geschlossenen Ringe bilden. Eine Ecke jedes Hofes bildet eine freistehende Parkpalette – auch hier erschließt sich nicht, warum ausgerechnet dort gestapelte Parkplätze die Eingangssituation zu irgendetwas darstellen. Aber auch das ist ein übliches Problem von Großsiedlungen, dass es fast immer überdimensionierte und städtebaulich missratene Großparkplätze gibt, die oft auch funktional an der falschen Stelle liegen, auch in Steilshoop sind die Parkpaletten strukturell nicht ausgelastet. Aber das tut den verkehrsfreien Höfen keinen Abbruch, die ein wesentliches Element hoher Lebensqualität ausmachen.

Ebenso sollte die Mittelachse zwischen den 10 nördlichen und 10 südlichen Ringen einen solchen zentralen öffentlichen Raum hoher Qualität bilden; sie ist eine nur von Anwohnerstraßen gequerte Fußgängerachse. In der Mitte dieser Achse liegt auch tatsächlich die Mitte des Quartiers, aber an deren Enden gibt es keine relevanten Ziel-/Quellrelationen, sodass sich der Verbleib von Menschen im öffentlichen Raum hier in Grenzen hält. Eine kurze kreuzende Wegeverbindung schließt im Süden das Zentrum (siehe unten) und im Norden einen Schulcampus mit Mehrfachnutzungen an. Auch an der Mittelachse sind die Gebäude eher viergeschossig und städtebaulich eher unauffällig und es gibt nur wenige Nichtwohnnutzungen, z. B. Kundenbüros der Wohnungsgenossenschaften oder kleine Kitas. Die soziale Infrastruktur des gesamten Quartiers sowie weitere Informationen zum öffentlichen Raum werden in Kapitel 7 detailliert dargestellt und als materielles Handlungsfeld der Planungssteuerung in Großsiedlungen vertieft (das Campusprojekt in Kapitel 7.3, das Mittelachseprojekt in 7.4). Dass die Mittelachse bemerkenswerterweise keinen eigenen Straßennamen hat (ebenda), scheint funktional berechtigt zu sein.

Der Bramfelder See ist nicht über die Mittelachse, sondern über die Straßen Richtung Norden erreichbar und zentrales 132.000 m² großes Naherholungsgebiet für Steilshoop, der Rundweg hindurch misst 2,9 km (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 19). Auch hier gilt ähnlich Neu-Hohenschönhausens und Scharnhorsts die Lage der Siedlung zwischen Innenstadt und Naturraum als Vorteil. Die Siedlung liegt nicht nur zentraler als Mümmelmannsberg oder Osdorfer Born in Hamburg. Wichtige Hamburger Naturräume grenzen direkt an.

Wohnen: Es existieren 6.400 Mietwohnungen in Steilshoop, wobei der Anteil an Sozialwohnungen mit 71% überdurchschnittlich hoch war (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 16). Daher wird im Rahmen anstehender Sanierungen zu entscheiden sein, ob Sozialbindungen bestehen bleiben oder ob versucht wird, mittelschichtsaaffine Haushalte durch eine Preislage zwischen Sozialwohnung und den in der wachsenden Stadt Hamburg erzielbaren Marktpreisen zu attrahieren. Schon Ende 2013 fiel dieser Anteil der Sozialwohnungen auf 47% (ebenda). Der Markt in Hamburg ist angespannt. Es gibt eine Binnenwanderung in die sanierten Bestände. Auch in Steilshoop wäre ein Stadtumbau also marktwirtschaftlich begründbar, wo Umstrukturierungen einen aus Mangel an adäquaten Wohnungen erzwungenen Wohnstandortwechsel verhindern (Haars et al. 2002, 216). Es fehlen generelle wohnungspolitische Ziele, welche Bedeutung Steilshoop im gesamtstädtischen Wohnungsmarkt bekommen soll.

Damit konzentrieren sich die Wohnungsunternehmen in Steilshoop auf das kleinteilige Bestandsmanagement. Es gibt Beschwerde- und Belegungsmanagement der Unternehmen jeweils für sich. Aus der Verwaltung wird berichtet (2014): „Es geschah ein paarmal, dass mehrere Eigentümer den ge-

nommen haben, wer gerade kommt. Da haben sie meist eine sozial schwierige Klientel in die Wohnungen gekriegt. Das zeigt sich durch Beschwerden bei den anderen Eigentümern und durch den Sozialatlas. Man ist jetzt über- bzw. unterdurchschnittlich. Das hat eine Diskussion [beim HID-Lenkungsausschuss] gegeben. Aber mein Eindruck ist, dass man darüber eher vor oder nach der Sitzung spricht, nicht in der Sitzung selbst.“ Im Vergleich zu Dortmund befinden sich die Hamburger Unternehmen diesbezüglich eher in jener Phase, die in Scharnhorst am Anfang des dortigen Prozesses zum wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement stand, was angesichts des Aufwands eines HIDs schon bemerkenswert ist. Auch das Beschwerdemanagement hinkt im Vergleich zu Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst hinterher. Auch in Steilshoop sind es die Hausmeister, die zuerst Missstände entdecken und von Problemen erfahren. Wo es aber in Neu-Hohenschönhausen einen entsprechend organisierten Hausmeisterservice bei Howoge und Genossenschaften gibt und in Scharnhorst ein gemeinsames Beschwerdemanagement, schätzen die Akteure in Steilshoop auch mal die Zeit auf fünf Jahre, bis ein Problem bei der Entscheidungsebene angelangt ist. Auch aus der Bürgerschaft gibt es ausreichend Geschichten über regelrechtes Bestands-Missmanagement.

Zentrum und Einzelhandel: Das Zentrum von Steilshoop ist recht einfach auszumachen. Im Luftbild bilden je acht der 16 Wohnringe einen Flügel, die V-förmig miteinander verbunden sind, das Scharnier ist das Zentrum. Das ist auch aus der Fußgängerperspektive erlebbar, der Städtebau hat eine klare Struktur – was für Großsiedlungen nicht unbedingt selbstverständlich ist. Die Mittelachse berührt das Zentrum an dessen Nordende, die Gründgensstraße quert als Hauptverkehrsstraße im Süden das Zentrum. Zwischen Mittelachse und Gründgensstraße befindet sich das eigentliche dreigeschossige Shopping-Center (EG, 1. OG, partiell UG); südlich der Gründgensstraße wurde in den 1970er-Jahren die Kirche des Stadtteils gebaut und stellt ob der blauen Kachelfassade einen ungewöhnlichen Blickfang dar; neben der Kirche befindet sich das Ärzte(hoch)haus; südlich davon schließt ein nur als Halbring ausgeprägter Wohnring den Zentrumsbereich ab, leider so als städtebaulicher Riegel ausgeführt, dass das Zentrum nicht direkt aus der südlich Steilshoops gelegenen Nachbarschaft erreicht werden kann.

Das Problem ist hinsichtlich Architektur, Bauzustand und Funktionalität des Zentrums ist das Shopping-Center selbst. Mit ca. 11.000 m² ist es ein Zentrum der Hamburger Kategorie D, also nur für die Nahversorgung zuständig. Ebendiese wird aber verstärkt durch die im benachbarten Gewerbegebiet befindlichen Discounter abgedeckt (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 24). Im Inneren des Centers dominiert also der Leerstand. Bauliches Problem ist zudem der marode Zustand des Wohnturms über dem Center. Umschlossen wird das Zentrum von einem inzwischen berühmt-berüchtigten Wohnhochhaus auf Stelzen, das von der Gagfah bis Herbst 2014 vernachlässigt wurde und oft als journalistisches Fotomotiv für den Zustand Steilshoops diente.

Knackpunkt bleibt die Dimensionierung, hier fehlt ein architektonisch überzeugendes Konzept der Verkleinerung des Einzelhandelsanteils, denn die unmittelbar im südlichen Gewerbegebiet angesiedelten Discounter, der Groß-Supermarkt westlich Steilshoops und das höherrangige Zentrum Bramfeld 3 km östlich von Steilshoop werden nicht verschwinden. Wenn es gelänge, das Zentrum einem dementsprechenden Retrofitting zu unterziehen, bekäme die Mittelachse (am Nordausgang des Zentrums) einen relevanten funktionalen Schwerpunkt und die Nord-Süd-Wege-Beziehung von der zentralen Bushaltestelle an der Gründgensstraße bzw. Kirche durch das Center über den Campus bis zum Bramfelder See könnte ebenfalls zu einer Quartiersachse weiterentwickelt werden.

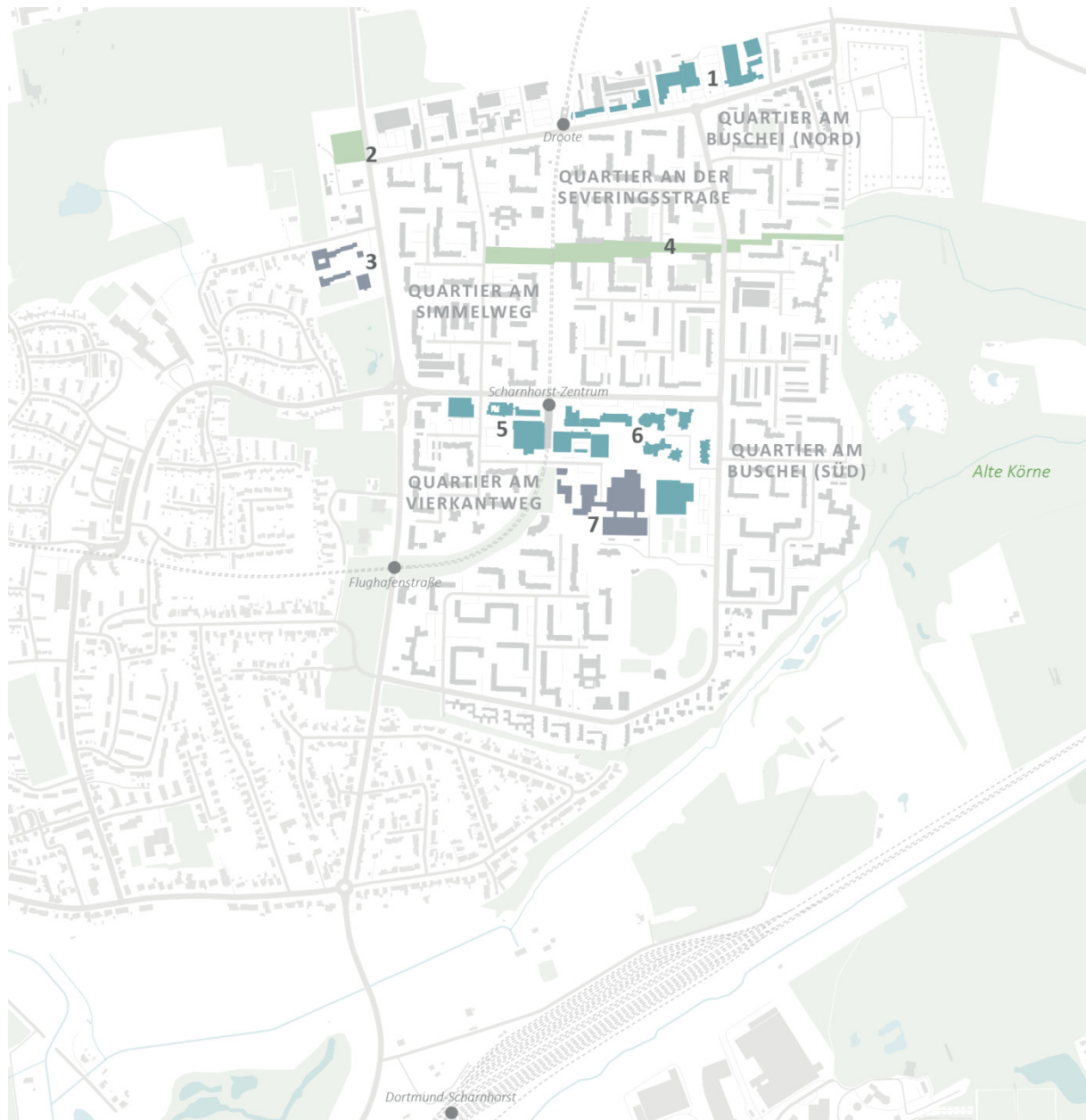
Image und Soziales: Natürlich besitzt Steilshoop als Großsiedlung die Zuschreibung eines schlechten Images, denn es geht fast allen Großsiedlungen so. Das sind Zuschreibungen aus Zeitungen und Medien und manchmal ist es auch die Wohnung der Problemfamilie aus dem Tatort (wie ein Verwaltungsakteur salopp beschrieb). Es ist daher auch nachvollziehbar, wenn seitens der Akteure das Label Housing Improvement District auch und primär als Imageverbesserungsmechanismus gesehen wird. Tatsächlich werden Ziele wie die Stärkung des Selbstbewusstseins, die Etablierung eines positiven Bilds und die Mobilisierung eines positiven Interesses von außen als Ziele des HIDS genannt (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 88). Und in diesen Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Zahl der Straftaten pro 1000 Einwohnern in den letzten drei Jahrzehnten in Steilshoop immer unter dem Hamburger Durchschnitt lagen (ebenda, 34).

Das spezifische Problem ist eher ein anderes. Auch wenn es in den 1990er-Jahren gelang, Angehörige der Mittelschicht zum Zuzug nach Steilshoop zu bewegen, so sehen diese oftmals die Siedlung nicht als Lebensmittelpunkt, sondern die Gesamtstadt Hamburg. In Steilshoop wird gewohnt. Es war mal als eine Art Schlafstadt für die Hamburger (Büro-)City Nord geplant. Diese ist aber inzwischen gegenüber den elbnahen Entwicklungen ins Hintertreffen geraten. Die Siedlung nur zum Wohnen und für wohnortnahen periodischen Konsum und kleine Dienstleistungen zu nutzen, führt in letzter Konsequenz dazu, dass es ‚keine gute, normale Kneipe‘ gibt, was so oder ähnlich mehrere Interviewpartner bestätigten, und was sogar das ISEK Steilshoop (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011: 25) ungewollt subtil umschreibt, wenn es von einer Konzentration des gastronomischen Angebots auf das Zentrum spricht. Es sind im Wesentlichen Döner und Bäcker. Obwohl Steilshoop im Unterschied zu Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst keine Schnellbahnanbindung besitzt, ist das Zentrum Hamburgs mit Metrobuszubringer und S-Bahn in knapp 20' in einer großstädtisch angemessenen Taktung erreichbar.

Nichtsdestoweniger ist der Anteil an Transferleistungsempfängern höher als durchschnittlich, aber das entspricht auch dem Üblichen in Großsiedlungen generell, denn sie sind eben der preiswertere Wohnraum in der Großstadt. Das betrifft auch die Arbeitslosigkeit von Ausländern und die niedrigere Quote von Jugendlichen mit hohen Bildungsabschlüssen (ebenda, 16). Aber die Lage ist differenziert. Acht der zwanzig Wohnringe sind hinsichtlich ihrer Statusindikatoren, in Hamburg RISE-Index genannt, unauffällig; weitere acht Wohnringe im Westen sind etwas niedriger als der hamburgische Durchschnitt, aber kein soziales Problem. Einzig die vier mittigen Ringe im Zentrum weisen multiple Problemlagen auf (ebenda, 15). Im Vergleich mit Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen ist Steilshoop aber diejenige Siedlung mit dem höchsten Anteil privater, renditeorientierter Vermieter. Während in Neu-Hohenschönhausen diese multiplen Problemlagen statistisch kaum sichtbar sind, dennoch den Akteuren auf der Mikroebene bekannt und nachweisbar, und in Scharnhorst sich diese Bestände verteilen, konzentrieren sich diese in Steilshoop rund um das Zentrum: allen voran das sogenannte Stelzenhaus der Gagfah, das zur traurigen Chiffre für die negativen Vorurteile gegenüber dem Stadtteil geworden ist.

Scharnhorst: Geschichte, Städtebau, soziale Binnendifferenzierung, Image

Scharnhorst, nordöstlich der Dortmunder Innenstadt an der Straßenbahnlinie U42 gelegen, wurde ab 1967 errichtet. Auf 120 ha leben ca. 12.000 Einwohner, es gibt ca. 5.400 Wohneinheiten (Dortmund 2011, 7). Die Siedlung ist Teil des gleichnamigen Stadtbezirks (der übrigens nach seiner Zeche benannt wurde, die wiederum nach dem preußischen General). Die Straßenbahn, bereits 1975 fertiggestellt, benötigt von der Innenstadt ca. 15–20' und hält dabei drei Mal in der Siedlung, ein 10-15-Minuten-Takt ist üblich.



■ Nahversorgung und Daseinsvorsorge
■ Bildungs- und Jugendeinrichtungen

■ Frei- und Erholungsraum
● Straßenbahnhaltestelle

Kartengrundlage:
OpenStreetMap, 2018.
0 m 400 m N↑

- 1 Nahversorgungszentrum An der Droote
- 2 Abenteuerspielplatz und Kinderbauernhof
- 3 Schulcampus Flughafenstraße
- 4 „Spieleachse“ des WQM
- 5 Zentrum Scharnhorst (Westseite) (Nahversorgung)
- 6 Zentrum Scharnhorst (Ostseite) mit Nahversorgung, Begegnungsstätte, evangelischer und katholischer Kirche, Ärztehaus, Schwimmhalle und Dienstgebäude der Stadt
- 7 Schulcampus Scharnhorst Zentrum

Abbildung 2: Übersichtskarte Scharnhorst (eigene Darstellung)

Der etwas außerhalb der Siedlung, aber per Bus gut erreichbare Bahnhof Scharnhorst liegt nur 3 Minuten Fahrzeit vom Dortmunder Hauptbahnhof entfernt, dort ist allerdings nicht in besonders gutem Zustand und ohne Ausstattungselemente der ÖPNV-Verknüpfung (Wegeleitsystem etc.), obwohl es gute Busanschlüsse vom Regionalexpress zum Bus gibt. Eigentlich gäbe es hier gutes Erreichbarkeits-Potenzial zu vielen Städten des Ruhrgebiets.

Städtebau und Zentrum: Die Straßenbahn führt in Hochlage durch den Stadtteil, sie strukturiert Scharnhorst in mehrere, kleinere Nachbarschaften, die wiederum auch weitestgehend jeweils in der Hand eines Vermieters sind. Die Flughafenstraße im Westen, die Straße Droote im Norden und die Straße Buschei im Süden und Osten bilden das Grundraster der Siedlung. Im Westen und Süden schließen die Straßen die Siedlung zur Nachbarschaft ab, im Norden und Osten sind auf beiden Seiten der Straße Wohnhäuser. Auch sind in der Flughafenstraße in geringerem und Droote in stärkerem Maße weitere Nutzungen vorhanden, insbesondere Einzelhandel hat sich rund um die beiden Haltestellen angesiedelt, jeweils dort, wo die Hochbahntrasse die Straßen kreuzt („An der Droote“ bzw. „Flughafenstraße“). Die teils als Zeilen, teils als Winkel, selten als Doppelwinkel ausgebildeten Wohngebäude bilden offene Höfe, die fast vollständig verkehrsberuhigt sind. Es gibt mehrere Erschließungsstraßen und -stiche, die auch die Funktion besitzen, eine Vorder- und Rückseite der Gebäude zu definieren, sodass es insgesamt zwar einen städtebaulichen Grundcharakter entsprechend der Moderne gibt, aber Elemente eines rasterförmigen Städtebaus wahrnehmbar sind, also auch eine Hierarchisierung der öffentlichen Räume entsprechend der dualen Logik von Straße und Hof. *„Die Großwohnsiedlung besteht überwiegend aus vier- bis achtgeschossigen Zeilenbauten sowie einigen Punkthäusern. Kennzeichnend für die Siedlung ist eine dichte Bebauung mit in Stahlbetonweise errichteten Flachdachgebäuden. Die Wohnblöcke sind durch teils aufgelockertes Abstandsgrün und ein Netz von Fußwegen und Sackgassen miteinander verbunden. Im Norden und Osten schließen sich weitläufige Grünflächen an die Bebauung an.“* (Dortmund 2011, 8).

Wie seinerzeit üblich wurde städtebaulich am gleichnamigen Trambahnhof ein Zentrum in den Vorstellungen des modernen Städtebaus als kleine Fußgängerzone mit einem zentralen Bahnhofsplatz eingeplant. Die Bahntrasse befindet sich in einer +1-Situation und teilt die Fußgängerzone in zwei Bereiche. Nach Osten verbreitert sich die Fußgängerzone und geht in einen Park über, wo zentrale Einrichtungen als Einzelgebäude gruppiert wurden und z. T. noch eng an die Ladenzeilen anschließen, z. T. bereits als Solitäre im Park stehen: Es handelt sich u. a. um die Schwimmhalle, die Bibliothek und die Gesamtschule. Das Zentrum ist belebt und es gibt wenig Leerstände, wobei erkennbar ist, dass eine Reihe von kleineren Erneuerungsaktivitäten bei Supermarktbetreibern stattgefunden hat. Dafür gibt es in peripheren Teilen der Siedlung Einzelhandelsleerstand, massiv im Süden an der Flughafenstraße mitten im Wohngebiet. An der Droote hat sich inkrementalistisch ein großer Einzelhandelsstandort entwickelt, wo *„... alle Supermärkte, die es irgendwo gibt, so aneinandergereiht sind. Da kommen aus den umliegenden Städten die Leute, weil sie hier alles abfahren können;“* so beschreibt es der Stadtteilbürgermeister im Interview. Da diese Märkte sowohl an der Straßenbahnhaltestelle An der Droote als auch aus den nördlichen Teilen des Quartiers fußläufig erreicht werden können, kann allerdings nicht von nichtintegrierten Standorten gesprochen werden, städtebaulich ist es irgendwas zwischen deutschem Suburbia und amerikanischer Provinz-Mainstreet. Aber es funktioniert.

Zur umgebenden Landschaft ist in Scharnhorst wenig Spezielles festzustellen. Wie für die Stadtlandschaft des ganzen Ruhrgebiets typisch, grenzt die Siedlung an drei Seiten an Landschaftsräume an, unter anderem die „Alte Körne“, die sich zwischen die Siedlung und die oben genannte Eisen-

bahntrasse mit dem Scharnhorster Bahnhof schiebt. Die Flughafenstraße im Westen der Siedlung verbindet das ‚neue‘ Scharnhorst der 1970er-Jahre mit älteren suburban anmutenden Reihen- und Einfamilienhaussiedlungen, wie sie ebenfalls typisch für das Ruhrgebiet sind. Nach Norden hinaus geht der Raum ins Dörfliche über, u. a. mit der Dorflage Grevel, wo auch die Straßenbahn U42 endet.

Wohnen: Die Großsiedlung Scharnhorst-Ost wurde im Wesentlichen von der städtischen Dortmund der Wohnungsgesellschaft und der Neuen Heimat gebaut. Das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt ist inzwischen die Dogewo 21, die mit 16.000 Wohneinheiten auch noch über einen relevanten Teil der Dortmunder Wohnungen verfügt. Sie besitzt in Scharnhorst 353 Wohnungen, gehört also eher zu den kleineren Wohnungsakteuren in der Siedlung. Größter Akteur in Scharnhorst ist die inzwischen (durch die Kurzzeitlandesregierung der CDU unter Rüttgers) privatisierte LEG Wohnen NRW GmbH (LEG), deren Anteile von Goldman Sachs 2008 an die Börse gebracht wurden, deren Firmensitz aber noch immer in Nordrhein-Westfalen verblieben ist (Düsseldorf), ebenso wie ihre meisten Wohnungsbestände im Bundesland – auch die 2.689 Wohnungen in Scharnhorst. Die LEG ist u. a. Nachfolgerin der Neuen Heimat, aber auch der Ruhr-Lippe-Wohnungsgesellschaft, ein ehemals öffentliches, in Scharnhorst stark vertretenes Unternehmen, welches kürzlich (bereits privatisiert) durch die LEG gekauft wurde. Dritter Großer im Bunde ist der Spar- & Bauverein, eine örtliche Genossenschaft, welche 214 Wohnungen in Scharnhorst ihr Eigen nennt (alle Mengenangaben aus: Dortmund 2011, 18).

Die Dogewo 21 hat im Gebiet Vierkantweg z. B. fast alle ihre Bestände westlich der Bahn und südlich der zentralen Gleiwitzstraße, deren Schnittpunkt mit der Bahntrasse die Zentrumshaltestelle bildet. Die LEG hat fast alle ihre Bestände nördlich der Gleiwitzstraße, unterteilt in vier kleinere Nachbarschaften rund um den Simmelweg (westlich der Bahn), Severingstraße (östlich der Bahn). und östlich der Straße Buschei. Dort, ganz im Nordosten, hat auch der Spar- & Bauverein, die Wohnungsgenossenschaft, seine Bestände. Durch diese Nachbarschaften führt ein etwas breiterer Streifen einer Grünanlage, der auch eine Wegfunktion übernimmt, aber kein wirkliches Ziel an beiden Enden besitzt, weshalb er weder als Transitraum, noch als Aufenthaltsraum eine spezifische Qualität besitzt. Allerdings sind entlang dieser Wege eine Reihe von Spielplätzen konzentriert und auch die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanager nutzten diesen Teilraum als Pilotgebiet für das Spieletonne-Projekt zur Bespielung des öffentlichen Raums (siehe Kapitel 7). Diese namenlose Achse – in der Karte auch Spieleachse genannt – verbindet das Quartier am Simmelweg über das Quartier an der Severingstraße bis hin zum nördlichen Buschei (wo die Genossenschaftsbestände sind).

Der Mietwohnungsbestand ist zu großen Teilen inzwischen teil- oder vollsaniert. Dies geht zurück auf die Großmodernisierung während des WQM. Scharnhorst steht hier also für einen Typ Siedlung, bei dem zuerst die Programmatik der Sozialen Stadt gegriffen hatte, aber eben nur als ein kleines Bündel von Aspekten einer integrierten Quartiersentwicklung beachtet wurde. Während in Neu-Hohenschönhausen – typisch für Ostdeutschland bzw. Ostberlin – in den 1990er-Jahren die Platten saniert wurden und nach 2000 über Stadtumbau der öffentliche Raum, konzentrierte man sich in Dortmund auf Projekte und zivilgesellschaftliche Strukturen, während die Wohnungsqualität durch Altern der Bausubstanz sank – also in etwa das Gegenteil zur ‚östlichen‘ Entwicklungslinie. WQM bedeutete in Dortmund also erst einmal das Investieren ins Wohnen. 63 Millionen Euro umfasste das Modernisierungspaket (Dortmund 2011, 20), es handelte sich um die Schaffung von Barrierefreiheit (wo möglich), um eine energetische Erneuerung und ein gemeinsames Farbkonzept. Die Unternehmen haben sich auf Standards verständigt – damals schon KfW70 – und gute Materialien (ebenda) sowie eine Bürgerbeteiligung, wie folgt von der Vorsitzenden des Runden Tisches im Interview (2014)

geschildert: „Der große Wurf war vor sechs Jahren und geht jetzt ins siebte. Vorher waren wir auch beteiligt, z. B. bei der Gestaltung. Die kamen zu uns an den Runden Tisch, es gab dann auch eine Projektkonferenz und da wurde mit uns die Sanierungsmaßnahmen durchgesprochen: sowohl die Energie-Sanierung als auch die Farbgestaltung. Da wurde uns alles vorgelegt, da konnten wir Einfluss nehmen und auch mitgestalten. Viele sind total überrascht, wenn sie herkommen, um sich anzuschauen, was man aus diesen 1960er/1970er-Häusern so gemacht hat. Früher waren sie überwiegend grau. Da war ein toller Architekt bei der Ruhr-Lippe, der hat so verschiedene Stadtteile von der ganzen Welt mit den Farben hier nachgeahmt. Z. B. sind bei den Häusern die Dächer farblich runtergezogen, sodass es so aussieht, als wär die oberste Etage eine Mansarde, sodass es einen ganz anderen Anblick ergab.“ Dabei wurde auch das Wohnumfeld, also der öffentliche Raum entwickelt. Eine zentrale Spielachse wurde entwickelt, der Stadtteilpark umgestaltet, Wegeführungen verbessert bzw. Wege saniert und ein Regenwasserprojekt hatte bereits in Soziale-Stadt-Zeiten beginnend ökologische Standards im öffentlichen Raum gesetzt (Dortmund 2011, 15ff.).

Stand heute sind also im Vergleich von Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst wieder die Ähnlichkeiten überwiegend, denn beide haben die energetische Großmodernisierung, die Aufwertung des öffentlichen Raums und die Implementation der Programmatik der Sozialen Stadt erfahren. Die physische Stadterneuerung ist vorläufig an ein positives Ende gekommen – zumindest bei den drei am WQM beteiligten Unternehmen. Eine weitere Gemeinsamkeit Scharnhorsts zu den anderen beiden Siedlungen gibt es hinsichtlich des Wohnungsbestands auch: einen Anteil unsanierter Wohnungen, die als Billigst-Segment auf dem Markt durch Private platziert werden; in Dortmund liegt auch hier die Ursache in den Verkäufen öffentlicher Bestände, allerdings nicht der Umstand des privaten Charakters der privatisierten LEG an sich (siehe Kapitel 3.6.2), die unsanierten Bestände sind diejenigen, welche die LEG bzw. deren Vorgängerunternehmen verkauft haben, um liquide Mittel für die Sanierung zu beschaffen, bzw. es handelt sich um die Bestände, die jetzt bei Fonds liegen, welche aus dem Kooperationsmodell ausstiegen oder nie mitmachten.

Image und Soziale Lage: Im Jahr 2013 brachte die Stadt Dortmund das kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring mit den 2011er Daten heraus (Dortmund 2013), welches sich angesichts der Laufzeit des WQM 2008–12 als Referenz anbietet. Zum damaligen Zeitpunkt konnte der Dortmunder Wohnungsmarkt als insgesamt ausgeglichen betrachtet werden, auch wenn Polarisierungsprozesse zwischen dem Norden und dem Süden bereits zu lokalen und segmentbezogenen Knappheiten führten. Grundsätzlich gilt für Dortmund wie für das gesamte Ruhrgebiet das Klischee, dass je weiter man südwärts Richtung Ruhr kommt, desto gehobener die Lagen sind und je weiter nordwärts Richtung Emscher, desto höher die Wahrscheinlichkeit, auf sogenannte soziale Brennpunkte zu stoßen. In Dortmund gilt die gründerzeitliche Nordstadt als dauerhaft sozial schwaches Gebiet im Sinne einer Arrival City (vgl. zur Prägung des Begriffs am Beispiel Berlin-Kreuzberg: Saunders 2013, 393ff.; siehe auch Kapitel 3.2.2). Angesichts dieser z. T. überzeichneten Bedeutung der Nordstadt stehen die Großsiedlungen in Dortmund eher durchschnittlich da und sind mit einem eher neutralen Image als mit einem schlechten Image versehen.

Aufschluss hierzu bietet eine 2005 durchgeführte Befragung, die vor dem WQM durchgeführt wurde (Dortmund 2005). Das Wohnungsamt regte die Umfrage an und schuf damit im Übrigen auch eine Art Präzedenzfall für die quartiersbezogene Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen bzw.

der Unternehmen untereinander.¹⁴ Ein auffälliges Ergebnis bei der Zugezogenenbefragung war u. a. der enge Umkreis, aus dem zugezogen wurde – Bewohner des eigenen Bezirks und der angrenzenden Bezirke. Es überwog die Suche nach einer größeren bzw. preiswerteren Wohnung, was als Indikator die obige These bestätigt, dass Scharnhorst selektiv Zuzügler anzieht. Die zumeist nach Scharnhorst ziehenden Gruppen waren 2004 auch in absteigender Reihung Arbeitslose, Facharbeiter und Rentner. Die in Scharnhorst vorhandene und in der Befragung positiv bewertete Infrastruktur (siehe Kapitel 7) war dabei weniger ausschlaggebender Grund – auch die Wohngebäude und der öffentliche Raum werden neutral bewertet.

Das ist auch im Wohnungsmarktmonitoring (Dortmund 2013, 12) abzulesen, in welchem Scharnhorst zu den Gebieten gehört, wo zwar weniger Familien gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnitt wohnen, aber es auch zu keiner so hohen Fluktuation kommt, die vermuten lässt, dass Mittelschichtsfamilien weg- und arme Familien zuziehen. Für Scharnhorst gilt dabei auch, dass das Quartier zu altern beginnt; Scharnhorst gehört hier zum hoch auffälligen Typ (ebenda, 19). Zum Zeitpunkt der Erhebung gab es in Scharnhorst auch auffällige Leerstände zwischen 4–10% und eher unterdurchschnittliche Angebotsmieten (ebenda, 22f.). Soziale Auffälligkeiten sind dagegen nur bedingt vorhanden, Scharnhorst hat einen erhöhten Anteil von 29% SGB-II-Empfängern gegenüber dem Dortmunder Durchschnitt von bei 17,2%, die höchsten Werte anderer Quartiere gehen bis zu 47% (ebenda, 28%). Relevant erscheint mir eher die Charakterisierung des Quartiers als eines, das vor einem demographischen Umbruch steht, der sich sowohl hinsichtlich Altersstruktur, typischen Zielgruppen unter der – neue mögliche Leerstände füllenden – Bewohnerschaft sowie sozioökonomischer Lage auswirken kann. Es wäre ein mögliches Quartier für gesamtstädtische oder regionale Verlierer von Aufwertungs- oder Gentrifizierungsprozessen andernorts oder in Bezug auf Zuwanderung von außen in das Ruhrgebiet.

Das Dortmunder Wohnungsamt berichtet über die Ergebnisse der Umfrage von 2005 (Interview): *„Dann wusste man aus Sicht der Mieter, was die Stärken und Schwächen des Stadtteils sind. Warum zieht man zu, warum zieht man weg, wohin ziehen die Mieter? Es wurde klar, dass der größte Anteil der wegziehenden Mieter nicht ins Eigentum geht, sondern in andere Mietwohnungen. Eines der wesentlichen Argumente für den Wegzug war auch, dass sich in der Familie irgendetwas verändert hat. Aber daneben waren die Unzufriedenheit mit der Wohnung, mit der Ausstattung – z. B. nicht behindertengerecht – und auch dem Umfeld schon auffällig. Das waren ganz klare Handlungsaufträge für die Wohnungsunternehmen. Über Leerstände haben die ungern geredet. Wir haben inzwischen die Stromzählermethode und haben einen recht genauen Überblick, aber damals gab es schon größere Leerstände, die zu den Zahlen, die uns die Unternehmen damals gaben, nicht so passten, wenn man optisch mal in die Siedlung schaute.“*

Unter den Wegzählern der oben genannten Umfrage von 2005 dominieren Langzeitmieter, darunter Angestellte bzw. Beamte sowie Facharbeiter. Etwa ¼ der Wegzügler waren dabei Eigentumsbilder, meist auch in der näheren Umgebung. Daher ist die haushaltsbezogene Veränderung, z. T. in Verbin-

¹⁴ Die aus der Umfrage generierten Informationen bildeten dann auch eine Grundlage für das dann folgende WQM. Dem Autor wurden Ergebnisse der Umfrage zur Verfügung gestellt. Die Umfrage war stichprobenhaft, nicht repräsentativ, gleichwohl vorstrukturierte sie die Handlungsfelder des anstehenden WQM. Befragt wurden die im Kalenderjahr 2004 zugezogenen bzw. weggezogenen Mieter der folgenden Wohnungsunternehmen: Dogewo 21, Spar- und Bauverein e.G., LEG-NRW und Ruhr-Lippe, die beiden Vorgängerunternehmen der heutigen LEG. Bei den Zugezogenen – hier organisierten die Wohnungsunternehmen die schriftliche Befragung. Es gab es eine durchschnittliche Rücklaufquote von ca. ¼; bei den vom Wohnungsamt angeschriebenen Weggezogenen gab es eine Rücklaufquote von ca. 10 %.

derung mit der Wohnungsgröße – zu groß oder zu klein – der meist ausschlaggebende Wegzugsgrund gewesen. Eine Bleibewilligkeit wurde hypothetisch abgefragt, hier dominierte der Grund, nicht so schnell eine passend große Wohnung gefunden zu haben. Auffällig war dabei, dass eine fehlende Altengerechtigkeit nicht als fehlend empfunden wurde. Möglicherweise scheinen die Wohnungen aufgrund ihrer Architektur den Bedürfnissen von Senioren bereits weit entgegenzukommen (siehe Kapitel 3.2.6). Positiv in Erinnerung behalten wollen die Wegzügler vor allem die guten Einkaufsmöglichkeiten, die vielen Grünanlagen und die vielen Aktionen der Wohnungsunternehmen.

Damit zeigen sich schon erste Ansätze in der Umfrage, was Handlungsfelder des späteren WQMs ausmachen sollten: die Bleibewilligkeit der Mieterschaft erhöhen. Dieser Impetus war in Scharnhorst m. E. am stärksten ausgeprägt, ist aber eine Gemeinsamkeit der drei Fälle. Denn vergleichbare Aussagen sind auch von der Howoge und den Genossenschaften in Neu-Hohenschönhausen bezeugt. Es ist als auch als Grundmotiv hinter den Aktivitäten der Saga zu sehen, in Steilshoop die Etablierung des HID voranzutreiben. Für Scharnhorst deuten sich in den Aussagen der Umfrage bereits das gemeinsame Umzugsmanagement der Wohnungsunternehmen, die konzertierte gemeinsame bauliche Erneuerungswelle parallel zum WQM und das Augenmerk auf Infrastruktur (einschließlich Einzelhandel) und öffentlichen Raum bzw. Wohnumfeld an. Auch für Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop, in denen es keine vergleichbaren Umfragen gab¹⁵, wird sich zeigen, dass dieselben Handlungsfelder eine große Rolle spielen werden.

Neu-Hohenschönhausen: Geschichte, Städtebau, soziale Binnendifferenzierung, Image

Die Siedlung Neu-Hohenschönhausen¹⁶ liegt im Norden des Bezirks Lichtenberg von Berlin, einem von 12 Bezirken, die in entscheidenden Aspekten wie eine Kommune im Bundesland Berlin funktionieren¹⁷. Daher wird der kommunale Akteur der Bezirk Lichtenberg sein, nicht die Einheitsgemeinde Berlin. Die Bezirke Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf bilden stadträumlich den Osten des äußeren Stadtraums, zwischen Innenstadt und suburbanen Umlandgemeinden liegend, räumliche Fixpunkte der Lage dieses Ostraums sind ähnlich der Form eines Tortenstücks der Ringbahnhof Ostkreuz (Ringbahn = Grenze Innenstadt) im Westen und die Stadtgrenze im Osten. In Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf befinden sich die meisten großen Großsiedlungen des Berliner Ostens.¹⁸ Neu-Hohenschönhausen ist eine der jüngsten Siedlungen, als offizielles Gründungsdatum gilt der 1. September 1985, hier wurde damals ein eigener Verwaltungsbezirk Hohenschönhausen anlässlich des Siedlungsbaus gebildet, errichtet wurde die Siedlung zwischen 1984 und 1991. Im Gegensatz zu den anderen Stadtrandssiedlungen Marzahn und Hellersdorf besitzt Neu-Hohenschönhausen eine vergleichsweise kurze ÖPNV-Distanz zur Mitte Berlins: S-Bahn und Straßenbahn benötigen auf drei verschiedenen Wegen je ca. 30 Minuten zum Alexanderplatz, einem der zentralen Innenstadtplätze Berlins. Neu-Hohenschönhausen besitzt ca. 65.000 Einwohner.

¹⁵ In Neu-Hohenschönhausen konnte der Autor Einsicht in einfache Mieterbefragungsergebnisse der Howoge und der Humboldt-Universität e.G. nehmen, die aber nicht referenziert werden können.

¹⁶ Nicht zu verwechseln mit Alt-Hohenschönhausen, einem in den 1920/30er-Jahren gewachsenem Stadtteil, der bundesweite Berühmtheit dadurch erlangte, dass in seinem Gewerbegebiet das ehemalige Stasi-Gefängnis liegt, Neu-Hohenschönhausen befindet sich nordöstlich bzw. weiter stadtauswärts.

¹⁷ Als Kommune sind die Bezirke z. B. bei Sozialdiensten wie der Jugendhilfe, aber auch im Rahmen kommunaler Planungshoheit weitestgehend eigenständig, sie besitzen ein aus Bezirksbürgermeister und -stadträten – Dezernenten – gebildetes Bezirksamt als Exekutive sowie ein BVV genanntes Quasi-Parlament – ohne legislative Rechte, aber als Kontrollinstanz der bezirklichen Exekutive (vgl. Artikel 67ff. der Verfassung des Landes Berlin vom 22.03.2016).

¹⁸ So die größte Siedlung der DDR: Marzahn, aber auch Lichtenberg-Fennpfuhl, der städtebaulichen ‚Prototyp‘ für die Berliner DDR-Großsiedlungen.



Nahversorgung und Daseinsvorsorge
 Bildungs- und Jugendeinrichtungen

Frei- und Erholungsraum
 Straßen-/S-Bahn-Haltestelle

Kartengrundlage: N↑
 OpenStreetMap, 2018.
 0 m 600 m

- | | |
|---|---|
| <p>1 Nachbarschaftshaus Am Berl 13-15/
Evangelische Kirchengemeinde</p> <p>2 Jugendfreizeiteinrichtung</p> <p>3 Nachbarschaftshaus im Ostseeviertel
(Hauptsitz des Stadtteilzentrums)</p> <p>4 RIZ (Nahversorgungszentrum)</p> <p>5 Schulcampus Am Hechtgraben mit
Jugendfreizeiteinrichtung und Büroge-
bäude (Beratungsangebote Freier Träger)</p> <p>6 Studio im Hochhaus (kommunale Galerie)</p> <p>7 Barther Park</p> <p>8 Schulcampus Darßer Straße</p> <p>9 Schwimmhalle</p> <p>10 Nachbarschaftshaus „Die Ahrenshooper“</p> <p>11 Schulampus an der Bahntrasse</p> <p>12 Linden-Center (ECE) mit Anna-Seghers-
Bibliothek und Ärztehaus</p> <p>13 Nahversorgungszentrum Ernst-Barlach-Str.</p> <p>14 Neubrandenburger Park</p> <p>15 Jugendkunstschule</p> | <p>16 Jugendfreizeiteinrichtung „Leos Hütte“</p> <p>17 Falkenbogen mit Stadtteilzentrum/
Lebensmut e.V. und Howoge-Ladenzeile</p> <p>18 Kirchplatz mit Evangelischer Kirche</p> <p>19 Schulcampus Pfundener Straße</p> <p>20 Jugendfreizeiteinrichtung an der
Endhaltestelle Falkenberg</p> <p>21 Warnitzer Bogen: Howoge-Ladenzeile mit
Welsekiezmanagement, Seniorenbe-
gegnungsstätte und KuZ der Howoge</p> <p>22 Humboldt-Haus der Wohnungs-
genossenschaft „Humboldt-Universität“</p> <p>23 Quartierspark Warnitzer Bogen</p> <p>24 Ärztehaus</p> <p>25 Schulcampus Warnitzer Straße 1-6</p> <p>26 Objekt Warnitzer Straße 47
(z.Zt. Integrationsklassen)</p> <p>27 Randowpark mit „Welsegalerien“
(Nahversorgungszentrum)</p> <p>28 Krugwiesenhof mit Abenteuerspielplatz</p> |
|---|---|

Abbildung 3: Übersichtskarte Neu-Hohenschönhausen (eigene Darstellung)

Städtebaulich gruppiert sich die Siedlung wie ein Kleeblatt rund um den Bahnhof Hohenschönhausen und umfasst vier Quartiere, die im Alltag Ostseeviertel, Welsekiez, Mühlengrund und Neu-Wartenberg genannt werden. Die offizielle Einteilung, deren Nomenklatur nicht im Alltag geläufig ist, besteht aus dem Stadtteil Neu-Hohenschönhausen-Süd, also Ostseeviertel und Mühlengrund sowie Neu-Hohenschönhausen-Nord, also Welsekiez und Neu-Wartenberg. Grenze zwischen beiden Stadtteilen ist die Bahntrasse.

Die beiden Neu-Hohenschönhausen Süd/Nord genannten Stadtteile sowie drei administrativ zu Berlin, nicht seinem Umland gehörende Dörfer namens Wartenberg, Falkenberg und Malchow bilden die Bezirksregion 1, genannt Hohenschönhausen Nord. Das ist die entscheidende Bezugsebene für die Bezirksverwaltung. Das Welsekiezmanagement (WKM) wurde formal lediglich in dem Quartier Welsekiez eingerichtet, als eigentlicher Bezugsraum der Arbeit ergab sich aber der Stadtteil Neu-Hohenschönhausen-Nord (also Welsekiez und Neu-Wartenberg zusammen), ohne dass dies formell beim Zuschnitt des WKM angepasst wurde. Die Stadtumbau-Ost-Kulisse bezieht sich auf die gesamte Großsiedlung, also alle vier Quartiere des ‚Kleeblatts‘ – oder in der Bezirksnomenklatur Neu-Hohenschönhausen-Nord + Neu-Hohenschönhausen-Süd. Ein Sonderfördertopf des Bezirks zu Zeiten des WKM bezog sich wiederum nur auf die beiden Quartiere Welsekiez und Ostseeviertel, also die beiden diagonal gegenüberliegenden Quartiere. Diese unterschiedlichen Bezugslogiken der Förderkulturen wurden durch informelle Zusammenarbeit auf Ebene der Bezirksregion 1 (Großsiedlung + Dörfer) regelrecht überspielt.

Neu-Hohenschönhausen wird an drei Seiten durch Landschaftsparks begrenzt; es handelt sich um geschützte Grünräume einer typisch brandenburgischen unverbauten Feld- und Wiesenlandschaft. Nur auf Höhe des direkt angrenzenden Dorfs Wartenberg geht die Großsiedlung in einen einfamilienhausgeprägten Städtebau über. Die Dorfsituation ist zwar an den Straßenführungen und einzelnen Gebäuden noch erkennbar, aber im Wesentlichen durch in jüngster Zeit errichtetes suburbanes Wohnen überprägt. Demgegenüber liegen Falkenberg und Malchow städtebaulich separat und sind mit der Großsiedlung durch Wege und sogar einen See (Malchower See) verbunden. Positiv hervorzuheben ist, dass das suburbane Wachstum hier durch die landschaftsplanerischen Restriktionen in der Fläche begrenzt ist. Lediglich stadteinwärts, also gen Südwesten, ist Neu-Hohenschönhausen mit der Einfamilienhausbebauung Alt-Hohenschönhausens zusammengewachsen (entlang der Straßenbahnstrecke).

Der Städtebau der Siedlung zeichnet sich dadurch aus, dass er durch eine die Bahntrasse am Bahnhof Hohenschönhausen kreuzende Hauptverkehrsachse geprägt wird (2 Spuren je Richtung + Straßenbahn in großzügig ausgeprägter Mittellage). Jeweils links und rechts der Straße sind Wohnhochhäuser (11–22-geschossig) angeordnet, wobei die 11-Geschosser entweder als bogenförmige Zeilen oder als offene oder geschlossene Rechtecke mit Innenhof-Situationen ausgeführt sind, die 22-Geschosser sind Punkthochhäuser. In Bahnhofsnähe sind die Erdgeschosszonen der Gebäude als Gewerbeeinheiten geprägt, die z. T. erst nach 1989 fertiggestellt wurden.

Mit zwei Ausnahmen hinsichtlich Gewerbe befinden sich hinter diesem Streifen links und rechts der Falkenberger Chaussee 5–6-geschossige reine Wohnbauten, die fast vollständig städtebaulich so angeordnet sind, dass sie großzügige Höfe bilden und hier eher an den Siedlungsbau der 1920/30er anknüpfen als an die Zeilenbauweise, der sie als Typenbauten (WBS 70) strenggenommen in ihrer Architektur entsprechen. Dadurch gibt es eine recht klare städtebauliche Gliederung des öffentlichen Raums in straßenseitigen oder hofseitigen öffentlichen Raum. Einige ‚Straßen‘ sind als grünbetonte

Fußgängerpromenaden ausgeprägt und besitzen auch keinen eigenen Namen, sodass sie für Uneingeweihte nicht als Straßenverläufe erkennbar sind, nichtsdestoweniger einen hohen Wert für die fußläufige Binnenerschließung besitzen (ähnlicher Städtebau ist in Steilshoop zu finden). Ein weiteres prägendes Element – das durch Stadtumbau gestaltet wurde, aber im ursprünglichen Städtebau bereits angelegt war – sind sehr große Quartiersparks, die das Quartier gliedert. So bildet der Randowpark die geographische Mitte des eigentlichen Welsekiezes zwischen Falkenberger Chaussee und angrenzenden Krugwiesen im Süden; der Neubrandenburger Park fungiert als Grenzen zwischen zwei vom Wohnungseigentümer Howoge Wartenbergkiez bzw. Falkenbogencarrée genannten Teilräumen des Stadtteils Neu-Wartenberg.

Der Randowpark ist auch gleichzeitig Standort von einem zweiteiligen Nahversorgungszentrum, ein drittes befindet sich auf einer platzartigen Situation in der geographischen Mitte des Wartenbergkiezes; weitere nichtintegrierte Supermarktstandorte an der Bahntrasse sowie die kleinteiligen Lagen in den 11-Geschossen links und rechts der Falkenberger Chaussee, Warnitzer und Falkenbogen genannt, komplettieren die gewerbliche Infrastruktur. Entlang eines Kranzes, der im Wesentlichen sich an der Siedlungsgrenze zu den Krugwiesen ausrichtet, befinden sich eine Reihe von Typen- und Einzelbauten, welche die vier Schulen, einige Kitas und weitere soziale Infrastruktur beherbergen. Weitere Kitas befinden sich in Typenbauten meist in Hofsituationen; am Randowpark wurde ein Kita-Typenbau in ein Ärztezentrum umgebaut, ein weiterer Cluster einzelner Arztpraxen befindet sich in umgenutzten Wohnungen im Wartenbergkiez. Der Rest des Raums ist reines Wohnen, was sich insbesondere am Straßenraum ablesen lässt. Die soziale Infrastruktur sowie weitere Informationen zum öffentlichen Raum werden weiter unten dargestellt und als materielles Handlungsfeld der Planungssteuerung in Großsiedlungen vertieft (Kapitel 7).

Wohnen: Fast der komplette Wohnungsbestand ist in öffentlichem bzw. genossenschaftlichem Wohnungseigentum. Von einigen Mieterprivatisierungen abgesehen, ist der komplette Wohnungsbestand nördlich der Falkenberger Chaussee (Neu-Wartenberg) im Besitz der Howoge, die an Mieter in den 1990er-Jahren verkauften Wohnungen werden weiterhin von einer Tochtergesellschaft der Howoge verwaltet. Südlich der Falkenberger Chaussee (Welsekiez) kann die Howoge sich für ca. 80% der Bestände Eigentümer nennen. Hier spielt eine Genossenschaft namens Humboldt-Universität e.G., die etwas mehr als 15% verwaltet, noch eine wesentliche Rolle. Im Ostseeviertel sind die Genossenschaften etwas stärker präsent, aber hier existieren nur wenige Wohnungen, die nicht einem der drei Vermieter gehören. Der Mühlengrund ist sogar fast vollständig von genossenschaftlichem Wohnungsbau geprägt. Die relevantesten Cluster kommerzieller Wohnanbieter finden sich an der Falkenberger Chaussee südwestlich des Lindencenters sowie zwischen der Falkenberger Chaussee und dem Randowpark im Welsekiez.

Howoge und Genossenschaften haben mit Fertigstellung der Siedlung 1991 begonnen, Wohnumfeldverbesserungen und energetische sowie komfortsteigernde Sanierungen an den Gebäuden vorzunehmen. Quasi geräuschlos wurde der gerade erst nach DDR-Standards errichtete Wohnungsbestand auf den regulären Standard gebracht (vgl. Howoge 1997, 2000a, 2000b), dabei wurden in den 1990er-Jahren energetische Ziele erreicht, die de facto den heutigen Zielen energetischer Erneuerung entsprechen (vgl. Protz 2012, 28ff.). Was leider in den 1990er-Jahren versäumt oder aufgrund der damit verbundenen größeren baulichen Eingriffe kaum angegangen wurde, war die Antizipation der Wohnbedürfnisse im demographischen Wandel: Aufzüge sind bei den 5–6-Geschossen kaum zu finden; es gibt ebenfalls kaum niveaufreie Eingangsbereiche (meistens beginnt der Aufzug im Hochparterre oder hält an Zwischengeschossen). Die Wohnungen selbst entsprechen zwar nicht der DIN

für seniorengerechtes Wohnen, im Allgemeinen herrscht aber bei den heute über 60-Jährigen eine hohe Zufriedenheit mit der Wohnung selbst (Pfeiffer und Krings-Heckemeier 2013, 9ff.), insbesondere wenn die Badausstattung angepasst wurde.

Zentrum und Einzelhandel: Neu-Hohenschönhausens Einzelhandelsinfrastruktur ist hinsichtlich der räumlichen Verteilung weitgehend aus dem aus DDR-Zeiten stammenden, damals natürlich Einzelhandel nach anderen Kriterien im Raum verteilenden Städtebau herleitbar. Es gibt für die ca. 60.000 Einwohner der gesamten Großsiedlung ein Hauptzentrum an der Schnittstelle der vier ‚Kleeblätter‘ rund um den Bahnhof Hohenschönhausen sowie in jedem der ‚Kleeblätter‘ ein räumliches Cluster mit Nahversorgern. Die Einzelhandelseinrichtungen selbst sind aber ausschließlich Neuentwicklungen der Nachwendezeit (bzw. in einem Fall ein Bestandsgebäude einbeziehendes Neubau-Einkaufszentrum aus den 1990er-Jahren).

Das Hauptzentrum wird heute vom Lindencenter dominiert, einem ECE-Einkaufszentrum, welches Neu-Hohenschönhausen diesbezüglich eine oberzentrale Funktion verleiht. Im Gebäude befindet sich auch die größte kommunale Bibliothek Lichtenbergs. Es wurde 1994 im Zentrum dorthin gebaut, wo knapp ein Jahrzehnt vorher die DDR ein Kaufhaus errichtete. Dieses Zentrum wird städtebaulich durch die Kreuzung der beiden nach Neu-Hohenschönhausen führenden Straßenbahnstrecken markiert, am Westausgang des Lindencenters ist hier auch eine platzartige autofreie Situation zu einem der vier Tram-Bahnsteige entstanden. Funktional ist alles vorhanden, was ein oberzentrales Zentrum benötigen würde, es finden sich auch ein Wochenmarkt, ein Ärztehaus und ein Kino am Platz¹⁹. Lediglich die vielen Brachflächen Richtung Bahnhof Hohenschönhausen erzeugen das Gefühl des Unvollendeten. Die Brachflächen sind sowohl für Einzelhandel als auch für Wohntürme als auch für provisorische Geflüchtetenunterkünfte im Gespräch.²⁰

Wesentlicher für die Planungssteuerung sind eher die Nahversorgungszentren in den vier ‚Kleeblättern‘ der Siedlungen. In allen vier ‚Kleeblättern‘ hat der DDR-Städtebau die für die Großsiedlungen typischen Ansiedlungen hinterlassen – und in jedem der ‚Kleeblätter‘ hat sich ein anderer Umgang damit gezeigt.²¹ Es handelt sich weder um architektonische Highlights noch um außergewöhnliche Einzelhändler, aber es ist eine funktionierende fußläufige Versorgung. Im Welsekiez selbst war der Ersatzneubau der ‚Welsegalerien‘, eines Clusters aus Supermärkten und Discountern an den beiden Enden des Randowparks eine der zentralen Projekte der Bürgerbeteiligung, wird aber in dieser Arbeit

¹⁹ Der Nordausgang des Lindencenters ist dann der eigentliche Prerower Platz, Namensgeber des ÖPNV-Halts und ein vergleichsweise klein dimensionierter Stadtplatz mit Wochenmarkt. Den Ostausgang des Lindencenters markiert eine städtebaulich ungeordnete Situation, die Fußgängerzone mit Tiefgaragenrampe kombiniert und sich im Wesentlichen durch zwei Wegebeziehungen definiert: zur Falkenberger Brücke und zu einem Kinogebäude; beide Wege führen zum Bahnhof Hohenschönhausen, dem eigentlichen geographischen Zentrum der Großsiedlung. Dabei kommt man an einem Brunnen vorbei, der nur formal auf einem Platz steht, denn drei Seiten des gepflasterten Vierecks sind frei von Bebauung, die vierte Seite ist die brandwandähnlich gestaltete Seitenwand des Kinobaus. Ein frei stehendes Ärztehaus komplettiert zwischen Lindencenter und dem Platz mit dem Brunnen das Zentrum.

²⁰ Eine Einrichtung wird nach 2018 dort an der Wartenberger Straße voraussichtlich gebaut.

²¹ Im Ostseeviertel ist es das ‚RIZ‘, ein kleines unauffälliges Shoppingcenter. Im Mühlengrund konnte sich das kleine Zentrum nicht halten, da es nur 750m entfernt vom Lindencenter liegt (das ‚RIZ‘ dagegen befindet sich am nördlichen Ende des Ostseeviertels). Die Supermärkte sind inzwischen abgerissen und es soll Wohnungsneubau entstehen. In Neu-Wartenberg sind für die zwei der drei Einzelgebäude aus DDR-Zeiten um 2011/12 herum Ersatzneubauten eines Supermarkts und eines Discounters entstanden, das dritte, zweigeschossige Gebäude beherbergt im Erdgeschoss kleinere Läden, welche so das Angebot ergänzen. Im 1. OG ist nach langen Läden Gastronomie eingezogen (so eine Art großer Dönerladen). Auch hier gilt nüchtern: es funktioniert. Auch durch umsichtiges kommunales planerisches Handeln ist es bei einzelnen Discounteransiedlungen an der Egon-Erwin-Kisch-Straße geblieben.

nicht vertieft.²² Ein weiteres Nahversorgungszentrum ist am Warnitzer Bogen entstanden, wo das WKM seinen Sitz in einem Ladenlokal nehmen sollte, dieses Konglomerat aus Falkenbogen und Warnitzer Bogen wird in Kapitel 7.2 vertieft, da dieser Standort zugleich zu einem Standort sozialer Infrastruktur wurde und zudem angesichts der städtebaulichen Defizite rund um den Prerower Platz sich als zentraler öffentlicher Raum bzw. zentraler Park Neu-Hohenschönhausen etablierte.

Image und Soziales: Neu-Hohenschönhausen war bis etwa 2008 unauffällig; das Gebiet war zwar von Abwanderungen nach 1990 geprägt, die bei weitem aber nicht zu Leerständen wie in anderen Großsiedlungen im Osten Berlins, insbesondere Marzahn und Hellersdorfs führten. Die nach Neu-Hohenschönhausen in den 1980er-Jahren gezogenen Mittelschichtshaushalte blieben zu großen Teilen sesshaft. Nach etwa 2008 setzte allerdings eine wenn auch schwache, so doch spürbare Dynamik ein. Die leichte Abwanderung wurde einerseits gestoppt; andererseits ließen sich die nach Neu-Hohenschönhausen ziehenden Haushalte durch zwei Merkmale charakterisieren: entweder zogen aus anderen Teilen der Stadt sozial schwächere, oft migrantische Haushalte zu – oder die Kinder der im Bevölkerungsmix immer vorhandenen sozial schwachen Familien gründeten erste eigene Haushalte in Neu-Hohenschönhausen, wogegen sich Kinder aus Mittelschichtshaushalten aus Neu-Hohenschönhausen wegbewegten. Die Eltern übernahmen dann den größer gewordenen Platz in der Wohnung und blieben (Pfeiffer und Krings-Heckemeier 2013, 15). Da sich dies z. T. in unterschiedlichen Gebäudetypen und in unterschiedlichen Teilräumen abspielte, ließen sich erste Binnendifferenzierungen erkennen: Jeweils an den Rändern der Siedlung, wo die (fahrstuhlfreien) Sechsgeschosser eher Leerstände in den oberen Etagen aufzuweisen hatten, gab es für die Zielgruppen der Zuzügler bzw. Haushaltsgründer attraktiven Wohnraum. Die spezifischen Vermietungsprobleme, die in den 2000er-Jahren vorhanden waren, konnten schnell behoben werden. Zugleich fuhren die Wohnungsunternehmen eine adäquate Haltepolitik. Zum Beispiel zogen Altmietler von einem Block ohne Fahrstuhl in einen Block mit Fahrstuhl, die wiederum zentrumsnäher lagen. Die statistischen Bezugsräume bilden diese Binnenwanderungen nur zum Teil ab, hier ist eher ein mögliches Kippen der jeweils randlagigen Teilräume in den jeweiligen Erhebungsjahren zu erkennen, wogegen die Mitte stabil bleibt.

Durch die Stabilität von fast der Hälfte der Gesamtsiedlung hinsichtlich der Bevölkerung hat auch das Image Neu-Hohenschönhausens nicht so sehr gelitten wie das von Marzahn oder Hellersdorf, wo nach 1990 sich große Bevölkerungsaustausche abspielten; nichtsdestoweniger galt das gesamtbezirkliche Image von Lichtenberg als „Stasi, Nazi, Platte“²³ auch für Neu-Hohenschönhausen. In dem Maße, wie sich das Image Lichtenbergs seit etwa 2011 wandelt, wird auch Neu-Hohenschönhausen positiv gesehen, aber als Teil des Gesamtbezirks. Das Binnenimage war übrigens genauso stabil wie die alteingesessene Bevölkerung (es gibt hier keine umfassenden Untersuchungen, nur die eigene Anschauung seit 1999, als der Autor die Siedlung als Bezirksverordneter ‚neu‘ kennenlernte).

²² Die beiden Welsegalerien erhielten ihren Namen durch den Umbau der DDR-Architektur nach 1990, nämlich die Verbindung der einzelnen Baukörper durch galerienartige Gänge, von denen das nur an einem der beiden Standorte gewonnene 1. Obergeschoss faktisch kontinuierlich leer stand. Der Investor ersetzte diese 2011/12 durch vollständig ebenerdige und damit barrierefreie Standorte. In dem Beteiligungsprozess konnte u. a. der Umzug einzelner Klein-Einzelhändler in den Warnitzer und Falkenbogen (Howoge-Gewerbeeinheiten) erreicht werden, da zu Beginn allen noch ‚übrig gebliebenen‘ inhabergeführten Geschäften gekündigt wurde. Aufgrund von Bürgerprotesten wurde nur ein Blumenladen in die Ersatzneubauten integriert; außerdem blieb ein Dönerladen aus der ‚alten‘ Welsegalerie übrig. Aufwändigster Teil des Planungsprozesses war die Verlagerung kleinerer sozialer Einrichtungen, die temporär in den Leerständen der Welsegalerien (z. B. eine ehemalige Altstoffsammelstelle aus DDR-Zeiten) untergebracht waren (siehe Kapitel 7).

²³ gefunden als allgemeinen Ausspruch im Tagesspiegel-Artikel von Thomas Loy vom 23.08.2010.

3.2 Am Stadtrand – Am Rand der Stadtgesellschaft?

Großsiedlungen liegen meist am Stadtrand. Häufig leben deren Einwohner auch am Rande der Gesellschaft – zumindest, wenn man ‚Rand‘ anhand der üblichen Indikatoren eines sozioökonomischen Monitorings definiert. Und als ‚*Banlieue*‘ ist diese Übereinstimmung von Rand der Stadt und Rand der Gesellschaft in einem einzigen Wort bildhaft zusammengefasst. Großsiedlungen haben auch in Deutschland grundsätzlich mit dem Ruf zu kämpfen, dass dort eher die Schlechtergestellten wohnen. In der Tat wohnen die obersten Einkommensschichten quasi nie in Großsiedlungen – und in ihnen fehlt auch das oberste, mit Luxus assoziierte Segment des Wohnungsmarkts im Angebot. Das war beim Bau dieser Siedlungen auch so beabsichtigt. Mit der Frage der Benachteiligung soll sich daher im Folgenden eigenständig auseinandergesetzt werden.

Nicht erst seit den Hartz-IV-Reformen 2003 sind Konzentrationseffekte ärmerer Schichten in Großsiedlungen zu beobachten (vgl. Kapphahn 2002, 89f.; Keller 2004, 86ff., Liebmann 2008, 162f.). Zum einen liegt das tatsächlich an der schwindenden Möglichkeit, anderswo als eben in Großsiedlungen Wohnraum zu finden, den man sich mit KdU bzw. Hartz IV leisten kann. Zum anderen sind die Großsiedlungen seit Jahrzehnten oft der ‚Austragungsort‘ von Deindustrialisierungsprozessen. Als Arbeiterquartiere einst in der Nähe von Industriestandorten gebaut, wurden sie eben bei der Deindustrialisierung jener Standorte zu Arbeitslosenquartieren. Aspekte des Exklusionsrisikos am städtischen Arbeitsmarkt sind in Tabelle 2 dargestellt (siehe nächste Seite). Dies oft auch, wenn in derselben Region postindustrielle Arbeitsplätze entstanden, die eben von besser Qualifizierten, die anderswo in der Region wohnen, eingenommen wurden. Das gilt für das Ruhrgebiet mit seinen Zechenschließungen der 1980er-Jahre genauso wie für die rapide Deindustrialisierung ostdeutscher Regionen nach 1990 und ist auch kein rein deutsches Phänomen. *„Da vor allem Arbeiterhaushalte und Zuwanderer von den Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind, ergeben sich in den traditionellen Arbeiter- und Zuwandererquartieren heute hohe Arbeitslosenquoten, eine direkte Folge der sozialen Segregation, die der Arbeitslosigkeit vorgelagert ist. ... Das Problem stellt also nicht die gebaute Umwelt dar“* (Kapphahn 2002, 89). Schon länger ist bekannt, dass die Entwicklung von Großsiedlungen stärker als andere Siedlungstypen von den jeweiligen stadtreionalen Wohnungs- und Arbeitsmarktentwicklungen abhängig sind (Breuer 1999, 165).

Inzwischen ist mindestens eine weitere Generation in diesen vor 20–30 Jahren von Deindustrialisierung betroffenen Siedlungen herangewachsen. Damit haben wir es mit einem etwas veränderten Phänomen zu tun als es in den 1980/90ern beschrieben wurde: nämlich der Weitergabe des ‚Lebensstils‘ Langzeitarbeitslosigkeit an eine nächste Generation. In den USA heißt das ‚*White Trash*‘, sofern die Betroffenen keinen Migrationshintergrund haben. Das ist die Regel bei den ostdeutschen Großsiedlungen und auch in Westdeutschland waren die Großsiedlungen in den 1960–1980er-Jahren tendenziell eher weniger von Migrantengruppen bewohnt. Denn die damaligen Zuwanderungsquartiere der Gastarbeiter waren in den 1960/70ern in der Regel jene aus der Gründerzeit. Heute hat sich die Ursache für die ‚Vermehrung‘ von Arbeitslosen, die in der Großsiedlung wohnen, etwas verändert. Heute dominiert in den Städten mit Wohnungsknappheit eher das Verdrängt-Werden in die Großsiedlung als Arbeitsloser, weniger das Arbeit-Verlieren als Bewohner der Großsiedlung. Aber die veränderten Ansprüche an den Raum bleiben.

Aspekte des Exklusionsrisikos am städtischen Arbeitsmarkt

Risikosegmente	Qualifikation	Typische Gruppen	
Ausgegrenzte	Gering	Männlich, älter, im Rahmen des Strukturwandels entlassen	Männlich, jünger, gebrochene Bildungs-biografie
Risikobehaftete	Gering/unpassend	Niedrige Einkommen, häufig Bezieher von Lohnergänzungsleistungen	Wiedereinsteiger in den Arbeitsmarkt in prekären Jobs
‚Brüchige Wagenburgen des Fordismus‘	Gering, mittel, hoch	Stammebelegschaften unter Lohndruck	Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse, Zeitarbeit

Eigene Zusammenstellung nach Läpple 2006, 31f.

Tabelle 2

Diese veränderten Ansprüche an den Raum aufgrund des veränderten ‚Lebensstils‘ sind umfassend unter der Überschrift der Quartiereffekte (vgl. Keller 2004) beschrieben worden: *„Im idealtypischen modernen Wohnquartier waren tagsüber die Kinder und die erwachsenen Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgingen, abwesend – bei einer hohen Erwerbsquote auch der Frauen blieben die Wohnungen tagsüber weitgehend ungenutzt. Aber die Wohnquartiere der Zukunft werden tagsüber nicht mehr nur von Kindern, Müttern und Betagten bewohnt sein, sondern auch von erwerbslosen Männern und Frauen ... [Daraus folgt] ein Bedarf an besonderen Räumen in der Wohnung, der durch verlängerte Ausbildungszeiten, Weiterbildung und Umschulung entsteht“* (Häußermann und Siebel 1996, 319f.).

Diese zusätzlichen Wohnräume sind natürlich für Arme nicht finanzierbar, das heißt, diese Bedürfnisse verlagern sich in das Quartier. Spätestens seit Aufkommen der Reurbanisierung in den 1980er-Jahren kann als gesichert gelten, dass das gründerzeitliche Quartier mit seinen vielen für den Einzelhandel heutiger Zeit nicht mehr gut verwertbaren Ladenlokalen, mit seinen vielen für die industrielle Produktion nicht mehr nutzbaren Hallen, Kleinstfabriken und Hinterhofwerkstätten und mit seinen schlicht gegliederten und damit gut nutzbaren Straßenräumen (Straßencafé) sich aus städtebaulicher Sicht recht gut dafür eignen, diesen zusätzlichen Raumbedarfen gerecht zu werden.

In Großsiedlungen sieht es anders aus. Nicht nur die Wohnungen bieten selten Nebenräume für Aktivitäten aller Art,²⁴ auch die Anzahl schnell nutzbar zu machender Räume wie leere Läden oder aufgegebene Kleinwerkstätten sind in der Großsiedlung begrenzt. Auch das ‚Abhängen‘ im öffentlichen Raum ist in Großsiedlungen anders als im Gründerzeitquartier. An einer viel befahrenen, belebten Hauptstraße fällt eine Gruppe Trinker weniger auf als auf einer ruhigen, parkähnlichen Fußgängerpromenade in der Großsiedlung, gerade dann, wenn diese Promenade primär als Transitraum gilt, also schon der Aufenthalt an sich auffällig ist. Die Konflikte, die dabei entstehen, werden dabei nicht zwischen Arm und Reich (oder Arm und Mittelschicht) in der Großsiedlung ausgetragen, sondern zwischen unterschiedlich Benachteiligung erfahrenden Gruppen. Deshalb wird der Themenbereich der sozialen Infrastruktur in Großsiedlungen eigenständig und mit Blick auf den Freiraum zu vertiefen

²⁴ Ausgerechnet der meistgebaute ostdeutsche Typ WBS70 bietet in einer Variante interessanterweise in einer Wohnung pro Etage eine abteilbare Korridorfläche mit Fenster, ursprünglich als Hobbyraum konzipiert.

sein; Herangehensweisen aus der Praxis der Sozialen Stadt in Gründerzeitquartieren sind aufgrund der städtebaulichen Situation nur bedingt übertragbar.

Städtebauliche Benachteiligung? Zur Zivilgesellschaft in Großsiedlungen

In einer ostdeutschen Großsiedlung sind die Alteingesessenen oder Quartiersbewohner der ersten Stunde, die sich mit dem Quartier verbunden fühlen, meistens dem Sinusmilieu der ‚DDR-Nostalgiker‘ verbunden. Oftmals haben sie in den 1990er-Jahren starke zivilgesellschaftliche Strukturen aufbauen können, die positiv in die Nachbarschaft reinreichten, aber außerhalb dessen weniger Achtung erfuhren als beispielsweise vergleichbares zivilgesellschaftliches Tun in westdeutschen Großsiedlungen der 1970er-Jahre, als diese ebenso ihr erstes Lebensjahrzehnt vollendeten wie die zwischen 1975 und 1990 gebauten Großsiedlungen des Ostens es nach der Wende taten. Denn die Zivilgesellschaft einer ostdeutschen Großsiedlung nach der Wende war oft nicht in den traditionellen SPD- und Gewerkschaftsmilieus verhaftet, sondern der PDS (heute LINKE). Sie befanden sich zwar in der Mitte der Gesellschaft ihrer Siedlung, aber am politischen Rand der Bundesrepublik. Durch die ursprünglich doppelte Rolle als ‚Auffangbecken‘ für die in die neue Zeit gestoßene DDR-Bürgerschaft des Quartiers und als professioneller Anbieter der Wohlfahrtspflege übernahmen diese nach 1990 gegründeten Vereine die Aufgabe, das zivilgesellschaftliche Rückgrat ihrer ostdeutschen Großsiedlung zu bilden (ausführlich zu Neu-Hohenschönhausen in: Ebert et al. 2010; vgl. auch TU Berlin 2010, 91ff.). Sie hatten einen sehr guten Überblick über die Lebenslagen bestimmter Bevölkerungsgruppen wie junge sozial schwache Familien, Migranten, Jugendliche, Senioren, Arme, weil sie alltäglich mit ihnen zusammentreffen konnten und selbst auch Nachwendeumbrüche nachvollzogen. So übernahmen sie eine starke advokative Rolle, taten also ihren Teil, gegen die Benachteiligung ‚ihrer‘ Siedlung zu wirken.

Doch im Laufe der zwei Jahrzehnte seit der Wende geraten die Akteure aus jener Zeit nach und nach ins Rentenalter. Das stellt diese Siedlungen vor neue Herausforderungen in Bezug auf ihre Benachteiligung. Da man sich die Träger hinsichtlich ihrer quantitativen Größe wie Mittelständler vorstellen muss (oft mit einer oder mehreren charismatischen Gründerpersonen als Geschäftsführung und einer dreistelligen Zahl von Beschäftigten), funktionieren auf der professionellen Ebene des Trägers der Wohlfahrtspflege manche Generationsübergänge, manche nicht. Aber hinsichtlich ihrer zivilgesellschaftlichen Verankerungen ist die Generation, die nach der DDR aufgewachsen ist, nicht auf dieselbe Art ansprechbar wie das Sinusmilieu der sogenannten ‚DDR-Nostalgiker‘. Letzten Endes unterscheidet in dieser Hinsicht sich das ehemalige DDR-Arbeiterquartier nicht von jenem im Westen. Die alte ‚Vereinsmeierei‘ ist kaum noch sendungsfähig in eine nach der Wende herangewachsene Generation, welche weiter oben despektierlich mit dem ‚White Trash‘ der USA assoziiert wurde.

Während also nach 1989 eine Generation ohne einen Fuß zu bewegen, in ein neues Land ‚migrierte‘ und sich in seiner eigenen vertrauten Nachbarschaft Strukturen schuf, die in den 1990er-Jahren diese Siedlungen trotz aller Umbrüche sozial und zivilgesellschaftlich stabilisierte, so spricht man heute von der Ankunftsstadt (Begriff nach Saunders 2013), die Migranten zur Verfügung stehen muss, wenn sie eine Chance zur Integration erhalten sollen. Nun mag man darüber streiten, ob die seinerzeit runtergekommenen Gründerzeitquartiere den Gastarbeitern der 1960er und 1970er-Jahre gute Ankunftsquartiere waren, ihr Städtebau gilt jedenfalls als geeignet. Im Grunde genommen beruhte deren ‚Eignung‘ darin, auch informelle Strukturen zu ermöglichen (vgl. Healey 1997, 123ff., Staubach 1994, 198f.), dies jedoch aufgrund der damaligen Vernachlässigung dieser Siedlungen seit Kriegsende 1945. Kann die Großsiedlung sich auch eignen?

Großsiedlungen als Ankunftsstadt?

Der soziologische Grundgedanke hinter der Eignung der Gründerzeit als Ankunftsquartier liegt in einer durch türkisch-arabische Migration geprägten Vorstellung (z. B. bei Gestring et al. 2006). Teil dieser Vorstellung ist die Herkunft der Migranten aus eher ländlichen Räumen. Man migrierte nicht nur nach Deutschland, sondern auch vom Dorf in die Stadt. Doch schon in den 1990er-Jahren wurde diese Vorstellung eigentlich obsolet, denn in westdeutsche Regionen migrierten vornehmlich Personen mit Großsiedlungserfahrung: Ostdeutsche, Russlanddeutsche und andere ehemalige Bewohner des ‚Ostblocks‘. Ihre recht ‚geräuschlose‘ Integration in westdeutsche Arbeitswelten der 1990er-Jahre verlief zum Teil ebenso unbemerkt wie das schrittweise Herausdrängen türkischstämmiger Arbeiterschaften aus der noch verbleibenden Industrie, ein besonders in Berlin nach 1990 nachweisbares Phänomen.²⁵

Viel interessanter meines Erachtens als die Frage nach dem Unterschied zwischen dem einen oder dem anderen migrantischen Milieu – und demgegenüber dann zum ‚White Trash‘ – ist die Frage nach dem Zusammenleben in der Großsiedlung. Aus der stadtsoziologischen Forschung ist bekannt, dass die einen Benachteiligten nicht zwingend solidarisch mit den anderen Benachteiligten sein werden. Gerade eine der Beispielsiedlungen, Berlin-Neu-Hohenschönhausen, hat 2016 traurige Berühmtheit erlangt, weil ein Politiker dort den Landtagswahlkreis für die AfD gewann, der dann noch vor Bildung der AfD-Fraktion ausgeschlossen wurde, weil er selbst für diese zu rechts ist.²⁶ Das benennt zwar ein Extrem, aber es geht in ehemals homogenen Großsiedlungen auch um Toleranz angesichts ihrer Heterogenität, die sich inzwischen herausgebildet hat. Toleranz fängt städtebaulich schon damit an, dass unterschiedliche Gruppen den öffentlichen Raum unterschiedlich nutzen und weder alles tolerabel ist noch alles mit dem Begriff der Devianz verboten gehört. Weiter unten (Kapitel 7.2.2) wird geschildert werden, wie sich die Neu-Hohenschönhausener Zivilgesellschaft mit Methoden aus der Sozialen Stadt gegen wiederkehrende Naziaufmärsche erfolgreich wehrte. Öffentlicher Raum ist in Großsiedlungen auch immer eine Frage der Balance. Dortmund-Scharnhorst soll hier exemplarisch sein: Oft ist ein Teil des gemeinsamen Wirkens von Vermietern und Mietern über Hausmeisterservices institutionalisiert, die also jenseits des Reparierens von Dingen auch übergreifende Aufgaben in einer Großsiedlung haben. Es gibt einen Service- und Präsenzdienst vom Ordnungsamt, der gemeinsam mit der Polizei Streife geht und mit den Quartiershausmeistern der Wohnungsunternehmen in engem Kontakt steht. Es passiert kaum, dass irgendwo im Quartier sich ‚herumhängende‘ Jugendgruppen etablieren. Zudem fängt das Jugendzentrum einiges auf und es wurden, durchs WQM gesteuert, Pavillons aus Holz bewusst abseits der Wohnungen im Raum als informelle Treffs für Jugendliche errichtet. Es gibt eine aufsuchende Jugendarbeit, freitags und samstags gehen die Leute an die

²⁵ Sowohl in West- als auch in Ostberlin wurde massiv deindustrialisiert; doch hatten Facharbeiter eben bessere Chancen als Ungelernte: und die meisten Ostberliner waren eben Facharbeiter, bei den Westberliner Industriearbeitern dominierte zwar der Migrationshintergrund, aber nicht der Facharbeiterbrief.

²⁶ Bereits in der Stadtteiltrunde wurde thematisiert, dass es Familien gibt, wo die Sozialarbeiter, welche aufsuchende Hilfen zu Erziehung anbieten, feststellen mussten, dass sie von den Eltern gebeten wurden, auf der Wohnzimmercouch unter der Reichskriegsflagge zu sitzen. Dies wurde meist unter der Fragestellung thematisiert, wie man als Sozialarbeiter damit umgehen kann, wenn beim Besuch eindeutig verfassungsfeindliche Symbole in der verfassungsrechtlich geschützten Wohnung auffallen. Es war immer bekannt, dass es einen ‚neonazistischen Bodensatz‘ gibt, der unauffällig in den Quartieren wohnt; teilweise dadurch bekannt ist, dass sich Mitarbeiter des Jugendamts an die neonazistischen Aktivitäten einiger Klienten von vor 10-15 Jahren erinnerten, als die Klienten im jugendlichen Alter waren. Auch die Vergabe der Mittel des BMFSJ-Förderprogramms ‚Lokaler Aktionsplan für Demokratie und Toleranz‘ (siehe ausführlich in den Kapiteln 7.2 und 7.5 erfolgte nicht von ungefähr nach Hohenschönhausen, wobei hier bewusst gebietsunscharf mehr als nur die Großsiedlung selbst zur Gebietskulisse wurde. Es kam also für Leute mit Kenntnissen aus dieser Zeit nicht überraschend, dass der Lichtenberger Wahlkreis 1 anfällig für ‚rechte Parolen‘ sein wird.

Orte, wo sich Jugendliche versammeln – nicht um sie zu beaufsichtigen, sondern als Ansprechpartner. Finanziert und beschlossen wurde das durch das Bezirksparlament.

Überzeugender als allgemeine Postulate über das Verhalten bestimmter Milieus und Effekte, die ein Quartier haben kann, ist der Lebenslagenansatz von Gilroy und Speak (2004, siehe Abbildung 7 in Kapitel 4.2.2). Hier wird die Erreichbarkeit bestimmter Infrastrukturen in den Mittelpunkt gestellt und der Begriff der Erreichbarkeit weitestmöglich definiert. Es ist also nicht nur das physische Vorhandensein von Etwas, sondern auch formale und informale Barrieren, die jemanden an der Nutzung einer Infrastruktur hindern können. Und auch das physische Nichtvorhandensein einer Einrichtung kann hinsichtlich dessen Erreichbarkeit auch durch Mobilität ausgeglichen werden – sofern die Mobilitätsangebote selbst hervorragend erreichbar sind.

Es ist also einerseits angemessen, bei der Befassung mit Großsiedlung sich immer auch damit auseinanderzusetzen, dass sie bevorzugter Wohnort benachteiligter Schichten sein können – gerade wenn postuliert wird, dass Großsiedlungen preiswerten Wohnraum bieten sollen, ergibt sich dies ohnehin. Damit ist eine Planungssteuerung in Großsiedlungen ohne Berücksichtigung dieser Tatsache auch nicht möglich. Auch deswegen wird sich in diesem Rahmen dieser Arbeit intensiv mit der Gemeinwesenarbeit auseinandergesetzt werden (Kapitel 4.4).

Zivilgesellschaft zur Miete

Die Mieterschaft in den Großsiedlungen ist Teil ihrer Governance geworden – gerade, weil diese Siedlungen durch Wohnungen zur Miete geprägt sind. Dazu gehört nicht nur das Paradigma der Mitbestimmung in einer Genossenschaft, welches aber indirekt handlungsleitend sein kann, denn hier wird ein Standard lokaler Mitbestimmung gesetzt, dies auch im Sinne eines Gleichgewichts zwischen lokaler Teilhabe und der eher zentralen Steuerung von Unternehmen mit vielen Wohnungen in einer Siedlung, wie typisch für Großsiedlungen (Knorr-Siedow 2008, 132). Deswegen soll dies zum Abschluss von 3.2 dargestellt werden.

Aus Sicht der Wohnungsunternehmen bedeutet Mietermitbestimmung daher auch, auf zivilgesellschaftlich generierte Informationen zugreifen zu können. Die Beispielquartiere zeigen, dass hier Wohnungsunternehmen diese Vernetzung in die Zivilgesellschaft des Quartiers hinein gezielt nutzten, was damals für die Unternehmen neu war – bzw. wie es der Chef der Spar & Bau aus Dortmund-Scharnhorst rückblickend auf diese Phase benannte: *„Neben der durchgeführten baulichen Modernisierungsoffensive spielen die Aktivierung der Eigeninitiative der Bewohner, die Förderung von Nachbarschaften ... eine entscheidende Rolle in der Zusammenarbeit. Wir wollen Synergien nutzen und etwas bewegen“* (Große-Wilde, gefunden in: Dortmund 2011, 22).

Das ist vergleichbar zur auf die Aktivierung der Zivilgesellschaft des Quartiers zielenden Beteiligung, die sich von der Teilhabe mit dem Ziel der Sozialverträglichkeit unterscheidet (Krüger 2008, 68). Letztere kommt aus der Betroffenenbeteiligung der Behutsamen Stadterneuerung und zielt darauf, die individuelle Veränderung, die sich aus Sanierung oder Rückbau ergibt, sozialverträglich abzufedern. Stadtumbau Ost wiederum knüpft direkt an die Betroffenenbeteiligung der Behutsame Stadterneuerung und den damit verbundenen §180 BauGB an, wogegen in der Soziale Stadt diesbezüglich eher eine Weiterentwicklung zur aktivierenden Beteiligung erfolgte (vgl. ausführlich Krüger 2008, 59ff.). In der ersten Phase des Stadtumbaus Ost sind beide Paradigmen der Beteiligung in der Stadterneuerung in der Rhetorik der ISEKs häufig verwischt worden, was auch immer wieder kritisiert wurde (exemplarisch: Altrock 2005, 149). Pointiert kann man den Unterschied auch beschreiben zwischen

einerseits Citoyens, zu denen die Anwohner durch Empowerment in der Sozialen Stadt werden sollten und andererseits Mietern, als welche die umzugshilfebedürftigen Bürger im Stadtumbau Ost gesehen wurden. Beiden Partizipationsschichten nachkommen zu können, ist dementsprechend eine Anforderung an die Wohnungsunternehmen. (siehe auch Tabelle 3). Das ist ein gar nicht so banaler Unterschied, wenn man die Rolle der Wohnungsunternehmen bedenkt, deren wichtigste zwei Stadtumbau-Ost-Narrative das Steuern gegen den Verlust von zahlenden Mietern bzw. die 1/5-Grenze des betriebswirtschaftlich existenzbedrohenden Leerstands sind (siehe unten in Kapitel 3.4).

Vergleich der Partizipationsmodelle in der Planungstheorie und der Erneuerungsgeschichte	
Partizipationsschicht/-stufe nach Selle (1996)	Beteiligung in der Erneuerung
Information der breiten Öffentlichkeit: Erörterungen, Legitimation, Effektivierung und Demokratisierung von Planung	wohnbezogene Beteiligung zur Abfederung individueller Härten von Betroffenen: <i>Teilhabe mit dem Ziel der Sozialverträglichkeit</i>
Aufsuchende, aktivierende Beteiligung: Motivieren, Mobilisieren, Demokratisieren	quartiersmanagementorientierte Beteiligung: <i>Teilhabe mit dem Ziel der Entscheidungsfindung über Planung im Quartier</i>
Eigene Darstellung aus Krüger 2008, 68	

Tabelle 3

Auf der anderen Seite stehen die Großsiedlungen auch in einer Tradition zivilen Engagements, insbesondere der jeweiligen ‚Gründergeneration‘, welche den Wandel der Siedlung kritisch begleitet. Dazu gehört mieterseits ein politisches Selbstbewusstsein, zumindest was die traditionellen Akteure betrifft; Dortmund-Scharnhorst soll hier exemplarisch stehen: *„Bei der Dogewo 21, da haben wir politischen Einfluss, den kann man bei den Privaten vergessen. Zu dem Immobilienfonds aus Luxemburg haben wir gar keinen Zugang, die bei der Hanseatic lassen sich auch eher verleugnen, aber die haben hier in Scharnhorst Ost nur 164 Wohnungen. Die haben 'nen Leerstand von 35%“,* so die 2014 im Interview getätigte Aussage des Bezirksbürgermeisters Heinz Pasterny. Die Vorsitzende des Runden Tisches, Gerti Zupfer, ergänzte im gleichen Interview: *„1994 war dieser Stadtteil noch zu jung. Als dann so die ersten Verschleißerscheinungen auftraten, haben wir das Gespräch mit der damaligen Landesbauministerin gesucht, um das aufzufangen. Sie hatte damals die Nordstadt zu einem Quartier erkorren. Ich kannte sie über den SPD-Landesvorstand persönlich, da bin ich an sie herangetreten. Nach langen Diskussionen hat sie bewirkt, dass die Kriterien so erweitert wurden, dass wir da hereinfallen können, weil sie auch erkannt hat, dass das notwendig ist.“* So wurde immerhin die Großsiedlung in jenes 1994er Landesprogramm aufgenommen, was dann 1999 einer der Vorläufer des Bundesprogramms Soziale Stadt werden sollte. Und das war der Beginn der ‚Karriere‘ Scharnhorsts in der Stadterneuerung, mit dem WQM etwa zehn Jahre später.

Der Stadtumbau wird weiter unten behandelt (Kapitel 3.4), aber die Lerneffekte hinsichtlich Mieterbeteiligung sollen bereits jetzt angesprochen werden: Im Stadtumbau Ost hatten die Mieter sowohl bei Abriss als auch Umbau im Prinzip mit folgenden Phänomenen umzugehen (Bernt 2002, 28):

- └ Späte und nur punktuelle Beteiligung,
- └ privatrechtliche Vereinbarungen (zwischen Mieter und Vermieter) ersetzen wesentliche Teile der öffentlichen Sozialplanung,
- └ weitgehende Reduzierung der lokalen Governance-Strukturen auf öffentlich-private Partnerschaften zwischen der Kommune und den ansässigen Wohnungsunternehmen,

- └ Typisierung des Mieterverhaltens in *exit* (Wegzug, um dem Sanierungs-/Abrissstress zu entgehen), *voice* (Erkämpfen eines bestmöglichen Umsetzungsangebots durch den Vermieter, möglichst langes Verbleiben in der Originalwohnung oder *loyalty* (unkomplizierte Mitwirkung beim Umsetzungsmanagement).

Nicht erst mit dem Stadtumbau ist hier eine Governance entstanden, bei der es letzten Endes um individuelle Konsense zwischen Mietern und Vermietern geht; und erst die Gesamtheit dieser individuellen Vereinbarungen ergibt eine Aussagekraft für das Quartier. Die eben genannten Phänomene beschreibt Bernt (1998, 81) bereits aus den 1990ern, als die Behutsame Stadterneuerung nach Ostberlin (hier Prenzlauer Berg) rübergeklappt wurde. Doch im Stadtumbau Ost wurde diese Governance flächendeckend in Großsiedlungen anwendbar. Die meisten Rückbaukonzepte sind unter Ausschluss der Quartiersbewohnerschaft entstanden, da man hier zudem verhindern wollte, dass potenziell abzureißende Blöcke quasi präventiv leergezogen werden würden. Fritsche (2010, 147ff.) zeichnet dies exemplarisch für Deutschlands größte Großsiedlungen Marzahn und Hellersdorf in Berlin nach und benennt die Informationspolitik als „*Gratwanderung zwischen Diskretion und Indiskretion*“, die nach Veröffentlichung der Pläne einer „*Hysterisierung des Vorhabens*“ gewichen war (ebenda, 150). Vielfach ging Beteiligung über die Minimalstandards nicht hinaus, was mit dem rein instrumentellen Verhältnis der Akteure zur Beteiligung zu tun hat (ebenda, 153). Erfolg war, wenn sich mehrere Wohnungsunternehmen und die Kommune über ein städtebauliches Konzept samt der damit verbundenen Abrisse geeinigt hatten.

In den Großsiedlungen der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements geht es nicht um Wohnungsabriss. Es geht stattdessen meist energetische Sanierung und auch um die Ausdifferenzierung der Bestände hinsichtlich der Preise und damit der Schaffung unterschiedlicher Qualitätsstandards. Dabei ist das innerhalb der Siedlung vergleichsweise billigste Segment eine Wohnung in einem nur minimal instandgesetzten Block; umfassende bauliche Erneuerungen (Energie, Alten- und Behindertengerechtigkeit) bilden demgegenüber das hier vergleichsweise teuerste Segment ab. Ähnlich wie beim Stadtumbau Ost spielen hier auch *Non-Decisions* eine Rolle (einen Block nicht abzureißen und/oder nicht zu sanieren). Und ähnlich wie beim Stadtumbau Ost sind Umzugsbewegungen innerhalb des Quartiers zu erwarten und Homogenisierungen von Milieus auf Mikroebene.

Die Synergieeffekte, die vom Chef einer Dortmunder Wohnungsbaugenossenschaft eingangs dieses Abschnitts benannt wurden, sind daher die Verbindung der beiden unterschiedlichen Beteiligungsparadigmen miteinander und mit dem Mitbestimmungsprinzip, wie es den Genossenschaften zueigen ist und wie es in mehreren kommunalen Gesellschaften auch vorhanden ist. Das ist insgesamt auch als Gegenentwurf zu der gesellschaftlich verankerten Fixierung auf Immobilieneigentum zu verstehen: Siedlungen mit einem höheren Anteil an Eigentümern wird unterstellt, sie besäßen zum einen eine höhere Stabilität, denn Interesse an Nachbarschaft käme aus einem Werterhaltungstrieb für die eigene Immobilie, welche zum zweiten fürs Alter sein soll. Das ist natürlich sehr schematisch gedacht: „*Hier ist es wie mit den Verheißungen des Himmelreichs: Die Belohnung gibt es erst in ferner Zukunft und nur für diejenigen, die in der Gegenwart Verzicht üben. Vorher müssen aber potenzielle Klippen wie falsche Standortwahl, notwendige berufliche Mobilität, Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit etc. überwunden werden. Drittens wird für Wohneigentum ... geworben, ... dass die Gestaltungsfreiheit im Eigenheim dazu beiträgt, dass die Wohnzufriedenheit optimal ist*“ (Heeg 2013, 83). Gerade die Teilhabemöglichkeiten im kommunalen und besonders im gesellschaftlichen Siedlungsbau zeigen, wie verkürzt die von Heeg kritisierte Denkrichtung ist. Gerade Großsiedlungen mit hohem Anteil an Ge-

nossenschaften – stabile stadtregionale demographische Bedingungen vorausgesetzt²⁷ – gehören oft zu den stabilen Quartieren. Darauf wird in Kapitel 3.6 zurückzukommen sein.

Doch zunächst soll in den nachfolgenden Teilen von Kapitel 3 aus planungsgeschichtlicher Sicht erörtert werden, warum diese zivilgesellschaftlichen Logiken in den Großsiedlungen keine Zufälle darstellen, sondern ebenso aus dem Umgang mit Großsiedlungen seit den 1980er-Jahren resultieren. Das eigenständige Verhältnis von Wohnen, Freiraum und sozialer Infrastruktur (einschl. ÖPNV) macht die städtebauliche Besonderheit von Großsiedlungen aus (vgl. Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2017, 29f.). Sie sind nicht nur die preiswerte Wohnraumreserve am Stadtrand, die in der heutigen Dienstleistungsgesellschaft für das ökonomische Funktionieren von Stadt unverzichtbar ist. In Bezug auf die Anforderungen an den sozialen Zusammenhalt innerhalb einer Stadt bzw. Stadtregion sind die Großsiedlungen daher inzwischen ein eigenständiges Politikfeld in der Stadterneuerung.

²⁷ Selbst instabile stadtregionale Bedingungen wie die Lage vieler ostdeutscher Städte im Stadtumbau Ost zeigen, dass hier genossenschaftliche geprägte Quartiere oft in Bezug auf die schrumpfende Stadt stabiler waren (weniger schrumpfend).

3.3 Zur jüngeren Planungsgeschichte und zur Stadterneuerung von Großsiedlungen

„Kommunale Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik bildet eines der wichtigsten Handlungsfelder kommunaler Daseinsvorsorge. Zentrale Rahmenbedingungen dafür bilden die lokale Wohnungsmarktsituation, die staatliche Wohnungs- und Städtebaupolitik von Bund und Ländern sowie die Ausrichtung der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik“ (Krummacher 2011, 204). Der Staat greift in die Wohnungsmärkte ein, selten durch die Städtebauförderung wie beim Stadtumbau Ost, meist durch eigene wohnungspolitische Instrumente. Es sind alle Ebenen – Bund, Land, Kommune – beteiligt. Löffler (2016, 120) hat in ihrer wohnungspolitischen Arbeit eine wertvolle Kategorisierung der Instrumente vollzogen, wobei hier nur die bestandssichernden (stadterneuernden), nicht die bestandserweiternden stadtentwicklungspolitischen Instrumente aufgegriffen werden. Für die Bestandsentwicklung unterteilt Löffler (2016, 120):

- └ Orientierende Instrumente (Konzepte und Leitbilder)
- └ Kooperierende Instrumente (Bündnisse, Transparenz)
- └ Motivierende Instrumente (Anreizschaffung, Hilfestellung)
- └ Regulierende Instrumente (Gesetze, Regeln, Verbote, Zustimmungspflichten)
- └ Fördernde Instrumente (Sozialleistungen)

Diese Unterteilung ist differenzierter als jene übliche in Subjekt- und Objektförderung (vgl. Löffler 2016, 27). Dennoch ist relevant, dass Subjektförderung in diesem Kontext keine eigenständige Rolle spielen kann (zu den räumlich sehr wohl vorhandenen Konsequenzen siehe unten in Kapitel 3.7.3). Es lässt sich damit nicht räumlich steuern. Da in Löfflers Einteilung Instrumente der Subjektförderung ausschließlich bei fördernden Instrumenten stehen, fallen diese somit fast vollständig für diese Arbeit aus der Betrachtung heraus.

Im Folgenden werden daher planungsgeschichtliche Etappen des Umgangs mit Großsiedlungen aufgefächert, wo immer wieder erkennbar wird, dass es sich um einen Instrumentenmix aus orientierenden, kooperierenden und motivierenden Instrumenten handelt, der governenziell zum Einsatz kommt. Ausgangspunkt für die weiteren Ausführungen wird dabei anknüpfend an Kapitel 3.2 die Zuschreibung der Großsiedlung als Quartier für sozial Schwächere sein und die Zeit bis zur Jahrtausendwende betrachten. Kapitel 3.4 wird einen Blick auf die Governance des Stadtumbaus Ost seit 2002 werfen, wobei offenbleiben muss, ob es sich hier um eine (mit der Fusion von Stadtumbau Ost und West ab 2017) beendete Ära handelt oder ob diese governenzielle Herangehensweise aktuell für schrumpfende Regionen weiter ihre Gültigkeit behält. Im weiteren Verlauf soll der Fokus auf die traditionell in Großsiedlungen tätigen kommunalen (Kapitel 3.5) und genossenschaftlichen (Kapitel 3.6) Unternehmen gelegt werden, die in der Regel ebenfalls als Instrument staatlicher Wohnungspolitik auf die Planungssteuerung in Großsiedlungen Einfluss nehmen. Zuguterletzt wird sich mit den Folgen der Privatisierungsära auseinandergesetzt werden, die beginnend mit den ersten Verkäufen nach Altschuldenhilfegesetz im Osten und in Berlin 1994 begann und – vorerst – mit der Finanzkrise 2008 an Dynamik verlor (Kapitel 3.7). Auch hier gilt – wie bei Schrumpfung und Stadtumbau Ost – das Ende als Ära nur vorläufig.

Exkurs: Regulierende Instrumente für die Großsiedlung

Bevor in die jüngere Stadterneuerungsgeschichte eingestiegen werden kann, ist es kurz notwendig zu begründen, warum regulierende Instrumente in der Stadterneuerung der Großsiedlungen – wenn überhaupt – eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Regulierende Instrumente der Bestandspoli-

tik sind u. a. der Mietspiegel, die Kappungsgrenzen bei Bestands- und Neuvermietungen sowie die Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbote. Auch die Fehlbelegungsabgabe der 1980er und 1990er-Jahre zählt dazu. Alle diese Instrumente sind gesamtstädtischer Natur, zudem sind hierfür meist die entsprechenden landesrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Für weiterführende Diskussionen sei zur Mietpreisbremse auf Holm (2014, 29), aber auch zur Infragestellung dieses Instruments auf Voigtländer (2014, 21) verwiesen. Des Weiteren sei zum Mietspiegel auf Schardt (2012, 13ff.), zur Berliner Zweckentfremdungsverbotsverordnung auf ASUM (2013, 8) sowie instrumentenübergreifend auf Lichtenberg (2014, 90ff.) verwiesen. Denn diese Instrumente waren wenig relevant für eine quartiersbezogene Planungssteuerung und werden hier nicht weiter betrachtet, sie stellen aber einen gesamtstädtischen Rahmen dafür dar (z. B. für Verdrängungsprozesse in die Großsiedlungen).

Dagegen kann der §172 (1) BauGB, hier unter den Begrifflichkeiten der Milieuschutz- und Umstrukturierungssatzung (Nr. 2) und (Nr. 3) sehr wohl eine Rolle spielen. Denn auch Großsiedlungen unterliegen dynamischen demographischen Veränderungen und eine überdurchschnittliche Fluktuation kann das Milieu dort nachhaltig verändern. Planungsgeschichtlich ist bei westdeutschen Großsiedlungen in den 1990er/2000er-Jahren das bewusst versucht worden: nämlich im Rahmen von deren Attrahierung für sozial stärkere Schichten. Aus einer zumindest so wahrgenommen homogenen Siedlung, in der nur die sozial Schwächeren verblieben sind, sollte – wieder – eine heterogen belegte Siedlung werden. Steilshoop hat diese Strategie gefahren (siehe Kapitel 3.1.1). Ostdeutsche Großsiedlungen haben dagegen versucht, den Wegzug der Mittelschichten in den 1990er-Jahren zu verhindern. Hier gab es sowohl erfolgreiche als auch erfolglose Strategien (Neu-Hohenschönhausen darf einen im Berliner Kontext relationalen Erfolg hierbei für sich verbuchen, auch Jena-Lobeda und der Rostocker Westen stehen dafür, siehe unten in Kapitel 3.2.7). Das fand allerdings ohne umfassende baurechtliche Regulierung statt, auch weil seinerzeit die Unternehmen noch überwiegend in staatlichem bzw. genossenschaftlichem Besitz waren bzw. sind. Inwieweit das Milieu einer Großsiedlung in seiner Zusammensetzung der Sicherung bedarf, kann nur eine Einzelfallbetrachtung ergeben. Meist greifen Milieuschutzsatzungen in Fällen, wo ursprünglich für Mittelschichten oder Arbeitermilieus des 20. Jahrhunderts konzipierte und gebaute Wohnsiedlungen der ‚Luxussanierung‘ anheimfallen, also durch Modernisierung den obersten Wohnungsmarktsegmenten zugeführt werden sollen. Das könnte in Zukunft Großsiedlungen betreffen – je nachdem, welchen symbolischen Stellenwert sie gesellschaftlich einnehmen werden – erscheint aber in der aktuellen Lage eher unwahrscheinlich (die Ausnahme hierzu bilden einzelne Objekte in 1A-Lagen der Innenstädte, hierzu siehe Kapitel 3.3.6 weiter unten). Dennoch: Wenn nun aufgrund der Instandhaltungs- und Modernisierungszyklen in einer Großsiedlung in überwiegend privatem Besitz Sanierungen anstehen, die sich gravierend milieuverändernd auswirken können, so wäre eine Anwendung des §172 (1) Nr. 2 BauGB denkbar (vgl. Lichtenberg 2014, 88).

Inwieweit Modernisierungsmaßnahmen in Großsiedlungen als so tiefgreifend eingeschätzt werden können, dass auch die Umstrukturierungssatzung (§172 (1) Nr. 3) zum Einsatz gebracht werden kann und eine Anwendung des §180 BauGB in diesen Gebieten vorgeschrieben ist, wird der konkrete Fall entscheiden müssen. Die ostdeutsche Planungsgeschichte hat nach 2002 (Einführung Stadtumbau Ost) allerdings gezeigt, dass dann eher der §180 BauGB aufgrund der Regelungen des §171d (3) BauGB zum Einsatz kommt, weil die Siedlung ohnehin Städtebaufördergebiet des Stadtumbaus ist und somit auch §171b BauGB zur Anwendung kommt. Das basiert auf der Grundannahme, dass es ohne Städtebauförderung nicht zu tiefgreifenden Modernisierungsmaßnahmen in Großsiedlungen kommt. Dieser Umstand kann sich bei gesamtstädtisch angespannten Wohnungsmarktlagen durch-

aus entkoppeln, dann – nur dann – wäre denkbar, durch den §172 (1) Nr. 3 sicherzustellen, dass es zu einer Sozialplanung nach §180 BauGB kommt; gerade weil Großsiedlungen an dieses Instrument nach der Stadtumbau-Ost-Ära ‚gewöhnt‘ sind.

Die exkursartige Betrachtung zeigt, dass das besondere Städtebaurecht die Planungssteuerung einer Großsiedlung allenfalls in Teilaspekten erfassen kann. Und anderswo kann allein schon die Randlage hinreichend spekulativ verursachte Mietsteigerungen verhindern. Bleiben also die orientierenden, motivierenden und kooperierenden Instrumente, die in Löfflers (2016, 120) Kategorisierung sowohl gesamtstädtisch wie stadtteilbezogen, sowohl stadtentwicklungspolitisch wie wohnungspolitisch sind.

Von einem fordistischen Idealbild zu einem abstiegsbedrohten Siedlungstyp?

„Dass der soziale Wohnungsbau zum Problembestand zu werden scheint, liegt an einem Systemwiderspruch, der einerseits auf Planungsentscheidungen der 60er- und 70er-Jahre und andererseits auf politischen Entscheidungen der 80er-Jahre beruht. ... Er war nie als Wohnungsbau für die Ärmsten und Bedürftigsten gedacht, denn für diese waren die Miete im sozialen Wohnungsbau schon immer sehr hoch. Zur Zeit der Weimarer Republik ... wurde dieser als ‚gemeinnützig‘ bezeichnet. Der Begriff ‚sozialer Wohnungsbau‘ bürgerte sich erst im Nationalsozialismus ein und stellt eigentlich eine Sprachverwirrung dar.“ (Häußermann und Kapphan 2002, 157f.).

Man könnte die Geschichte der Großsiedlungen auch als eine Geschichte des Abstiegs schreiben, wenn man einen bestimmten Blickwinkel einnehmen möchte. Egal ob in der alten Bundesrepublik, in der DDR (aber auch in anderen europäischen Staaten); am besten war der Ruf der Siedlungen, als sie neu und frisch fertig gestellt waren. In dieser Zeit entsprachen sie einem konsensfähigen Bild des Wohnens in einer fordistischen Wohlstandsgesellschaft (Müller-Rehm 1974, 109f., Schwenk 1998, 211ff., Simon-Philipp et al. 2015, 60). Ein gutes internationales Beispiel hierfür stellt das schwedische *Miljonprogrammet* (Millionenprogramm) dar (Sax 1998). Auffälliges Detail der Gemeinsamkeiten zwischen dem schwedischen und dem DDR-Wohnungsbauprogramm der Ära Honecker ist in beiden Fällen der quantitative Bezug – die Schaffung mindestens einer Million neuer Wohnungen. (Meyerhöfer 2010, 9f.; Schwenk 1998, 216f.; TU Berlin 2010, 69).

Und egal ob östlich oder westlich des Eisernen Vorhangs, beiderseits war die Zielgruppe im gesellschaftlichen Mainstream verankert: Kleinfamilien mit ein bis drei Kindern, wo der (männliche) Haushaltsvorstand irgendwo in pendlergeeigneter Entfernung seiner qualifizierten Industriearbeit nachging, für die Kinder ausreichend soziale Infrastruktur zur Verfügung stand, es außerdem eine gesicherte (kommerzielle) Nahversorgung gibt und – nicht nur als Kollateraleffekt – diese Infrastruktur es dem zweiten (weiblichen) Elternteil ermöglicht, (mindestens in Teilzeit) ebenfalls in der Nähe Arbeit zu finden. (Pedersen 1986, 30ff.; Deutscher Bundestag 1994, 65). Insofern konnten die Großsiedlungen auch ein emanzipatorisches Element besitzen. Das zeigt sich auch an der Geschichte Dortmund-Scharnhorsts, wie Gerti Zupfer berichtete, die seit Anfang an in dieser Siedlung eine wichtige Akteurin der Zivilgesellschaft ist: *„Was man dazu sagen kann, was hier in Scharnhorst herausstechend ist, all diese Dinge, die hier so passiert sind, sind in intensiver Abstimmung mit der örtlichen Politik, mit den Mandatsträgern gemacht worden. Das ist in keinem anderen Stadtteil so. Bei uns ist es von unserem Ortsverein so entstanden, dass die Mandatsträger ganz eng im Stadtteil sind. Der Grund war, wir sind alle auf einmal hergezogen. Es gab keine Platzhirsche, es gab keinen alten Stadtteil. Das war auch in einer Zeit, wo überwiegend Männer in den Parlamenten saßen, es war für mich hier auch leicht, weil es auch in dieser Hinsicht hier keinen Platzhirsch gab. Das ist aus dieser Situation entstan-*

den. Am Anfang gab es hier ja nichts, da saßen die beiden Kirchen in einer Baracke und wir [SPD] haben die erste Tanzveranstaltung in der Kirchenbaracke machen dürfen. Wir haben gesehen, man muss hier was machen, dass die Leute nicht immer in die Stadt fahren müssen. Da haben wir [SPD] Tanzabende gemacht, Herbstfest mit 800 Leuten in der Aula der Gesamtschule. Wir haben gemeinsam was aufgebaut. Alle hatten die gleichen Bedürfnisse, alle waren in etwa in den gleichen Verhältnissen, es waren auch einige junge Leute von der Stadtverwaltung dabei, da war das wesentlich leichter, als wenn man in so eine gewachsene Struktur hineingegangen wär.“

Gerade in der politischen Ära Brandt/Schmidt in Westdeutschland bildeten sich in den Großsiedlungen zivilgesellschaftliche Strukturen heraus, auch für Steilshoop wurde dies von den interviewten Akteuren bestätigt. In Dortmund-Scharnhorst gibt es über 30 verschiedene Vereine, die in einem eigenen Interessenverband zusammengeschlossen sind (Dortmund 2011, 9). Auch die Mieterbeiräte bilden über einen langen Zeitraum einen wesentlichen Teil der Aktiven, hierzu ebenfalls Gerti Zupfer: *„Die hatten früher schon viel Einfluss; wenn Mängel da waren, dann hat man das über den Mieterbeirat geregelt, weil hier auch nicht so viele Hausmeister sind. Heute bei der LEG gibt es die Kontakte noch über einen sehr langjährigen Mieterbeiratsvorsitzenden, der auch in Düsseldorf noch den ein oder anderen kennt, da kann man auch noch mal was machen, aber es ist schwierig, wenn es darum geht, auch Geldmittel für irgendwas loszueisen.“*

Auf diese zivilgesellschaftlichen Potenziale wurde bereits in Kapitel 3.2.3 eingegangen. Nun soll es jedoch um einen Überblick gehen, wie staatliches Handeln sowohl innerhalb als auch außerhalb der Städtebauförderung mit den Siedlungen umgegangen ist – und dies in einer Phase, in der zugleich staatliches Handeln an sich weg von Government hin zu Governance zu verzeichnen ist und das Verhältnis von Planungssteuerung und Governance neu austariert wird (Schönig 2011, 59ff.). Dass dabei ostdeutsche Siedlungen stärker im Fokus stehen, ergibt sich aus der stärkeren Intervention der Planung in diesen Siedlungen im Vergleich zu westdeutschen Siedlungen. Außerdem gibt es im ehemaligen Osten quantitativ mehr Siedlungen als im ehemaligen Westen. Viele Erfahrungen, welche dort gemacht wurden, sind als Teil einer gesamtdeutschen Planungsgeschichte verallgemeinerbar, auf jene verallgemeinerbaren Erfahrungen wird sich im Folgenden beschränkt.

Erneuerungsbedarfe westdeutscher Großsiedlungen in den 1980er-Jahren

Die ersten Erneuerungsbedarfe westdeutscher Wohnsiedlungen lagen auch in der Tat nicht in dessen Bevölkerungszusammensetzung, sondern in dem Auftreten von späten Bauschäden nach etwa 10-20 Jahren Lebensdauer in den 1980er-Jahren (so z. B. exemplarisch für das Westberliner Märkische Viertel: Bodenschatz et al. 1987, 11), sodass im Rahmen der Städtebauförderung mit der Nachbesserung von Wohnsiedlungen experimentiert wurde (Becker 1990, 22): Dazu gehörten neben Bauschadensbeseitigungen auch Einzelabriss/-rückbauten sowie Nachverdichtungen, insbesondere zur Ermöglichung eher preishöherer Wohnsegmente (ebenda, 4ff.).

Hinzu kam eine erste Welle von Wegzügen aus den Siedlungen (Seggern 1986, 8); und dies vor dem Hintergrund eines allgemeinen Wohnungsmangels in Westdeutschland (Becker 1990, 30f.). Dadurch waren diese Leerstände nur zeitweilig ein Problem. Aber erstmals waren die westdeutschen Siedlungen von einem Phänomen betroffen, dass für Wohnungsmärkte eigentlich normal ist: eine Heterogenisierung der Bevölkerungsschichten. Die fordistische Kleinfamilie aus der Mittelschicht blieb nicht mehr unter sich; bzw. waren die 1980er auch das Jahrzehnt, in dem der globale Wandel vom fordistisch geprägten Wohlfahrtsstaat zu einem neoliberalen finanzmarktorientierten Kapitalismus spürbar

wurde – also auch Abstiegsphänomene kumulierten, weil industrielle Arbeitsplätze in spürbaren Größenordnungen wegfielen bzw. global verlagert wurden.

Zudem stieg 1986 der Bund angesichts sich nur als kurzzeitig ausgeglichen erweisender Wohnungsmärkte aus der Neubauförderung aus; kurz danach beendete er aus rein ordnungspolitischen Gründen die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wukovitsch 2008, 2). Förderung sollte nur noch denjenigen zugutekommen, die sich aus eigener Kraft nicht mehr am Markt versorgen können. Doch damit war der Weg zu einer Entmischung von Siedlungen, die bisher für breite Schichten gebaut waren, als Kollateraleffekt vorgezeichnet. Man nähert sich – den eingeschlagenen Weg der 1980/90er-Jahren linear weiterdenkend – einer reinen residualen Wohnungsfürsorge für die Ärmsten an. Damit leistet man in den bereits errichteten Großsiedlungen, wo eben die Belegungsrechte sich ballen, einer belegungspolitischen Segregation Vorschub (Wukovitsch 2008, 12). Es lohnt sich, an dieser Stelle, sich den Kontrast zu dem seine vergleichbare Politik nicht ändernden Österreich zu vergegenwärtigen, wie es Wukovitsch in seinem Berlin-Wien-Vergleich tut (vgl. zur Mittelschichtsförderung auch Häußermann und Kapphan 2002, 158). *„Obwohl seit langem bekannt ist, dass das österreichische System der Objektförderung im Wesentlichen eine Mittelschichtsförderung ist ..., wird dies bewusst in Kauf genommen, um den Wohnungsmarkt im Ganzen zu entlasten und damit auch den Preisdruck im nicht gebundenen Bestand zu dämpfen. Auch die Fehlbelegung ... wird daher auch zugunsten der sozialen Mischung akzeptiert“* (Wukovitsch 2008, 2).

Es gab also zwei im Prinzip gegenläufige Entwicklungen im Wohnungssegment der Großsiedlungen, welche Folge dieser sozialen Ausdifferenzierung waren. Einerseits führten die Leerstände jenseits der gebundenen Teile des Bestands auch zu einer Belegung der ‚normalen‘ Wohnungen mit sozial Schwächeren, sei es durch Einzug, sei es durch den sozialen Abstieg von Bestandsmietern. Andererseits wurden Wohnungen mit einer sogenannten Fehlbelegungsabgabe versehen. Die Grundlage dafür wurde 1981 durch das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen 1981 geschaffen, musste aber landesgesetzlich geregelt werden. Ziel war es, dass diese relational sozioökonomisch aufgestiegenen Mieter nicht ausziehen mussten, sondern durch eine zusätzliche Abgabe die Berechtigung erwarben, in der nun ‚fehlbelegten‘ Sozialwohnung weiter wohnen zu können. Spätestens angesichts der Entspannung auf den Wohnungsmärkten im Laufe der 1980er-Jahre wurde diese Abgabe dennoch eher zu einem Anreiz für Mieter, nach einem sozialen Aufstieg die Siedlung zu verlassen (bzw. bei der Wohnungssuche gar nicht erst eine Wohnung mit Fehlbelegungsabgabe zu wählen).

Im Fall Westberlins ging man sogar so weit zu hoffen, dass die 1972 begonnene Berliner sogenannte Anschlussförderung²⁸ Mietern die Miete runtersubventionierte, diese am Ende der Förderzeit so sehr sozial aufgestiegen sind, dass sie ab 1988 in der Lage wären, den Kapitaleinsatz für die Wohnungen selbst leisten zu können. Das Förderprogramm wurde verlängert, bis es 2002/03 dann in der Berliner Finanzkrise eingestellt wurde (Wukovitsch 2008, 6). Übrig blieben die Wohnungen, die inzwischen auch zu Marktpreisen vermietet werden, denn die Nachwirkfristen sind 10–12 Jahre nach Ende der Anschlussförderungen auch vorbei. Die Begrifflichkeit des österreichischen Wohnforschers Christian Donner von der *„sozialen Zwischennutzung“* drängt sich zu Recht auf (gefunden in: Holm 2013, 8).

²⁸ Die Anschlussförderung erfolgte teils als Aufwendungszuschuss, teils als Aufwendungshilfe. Während der Anschlussförderungszeitraums sind die Wohnungen belegungsgebunden. Auf die Anschlussförderung folgt die Rückzahlungsphase (gefunden in: Bauhaus-Universität Weimar 2017, S. 335).

Kersting (2009, 170f.) arbeitet diesen Prozess der Heterogenisierung exemplarisch für Hamburg-Steilshoop auf, wo es schon mit der Erstbelegung differenzierte soziale Lagen gab, da in den Wohnringen Nr. 2, 4, 5 und 6 sozial Schwächere kumuliert wurden, sodass der westliche Teil der Siedlung (dort mit Wohnring Nr. 1 beginnend nummeriert) schon früh gegenüber dem östlichen Teil in Hinterhand geriet. Viele dieser dort angesiedelten Bewohner verließen Steilshoop bald wieder, sodass die höhere Fluktuation dort bald zu Problemen des Zusammenlebens führte – wogegen sich soziale Dienste eher am mittelständischen östlichen Steilshoop ausrichteten (ebenda 172f.). Da die öffentliche Eigentümerschaft auch einen Schwerpunkt im Westen hatte und in den 1970/80er-Jahren dort 2/3 der sozialgebundenen Wohnungen – das war die Hälfte des Gesamtbestands – direkt von den Bezirksämtern belegt werden durften, nutzte man das neugebaute Steilshoop eben auch zum Abarbeiten dringlicher, liegengebliebener Fälle der akuten Wohnungsversorgung, wogegen andere Vermieter gezielt und unter Inkaufnahme kleinerer Strafzahlungen Belegungsbindungen auch mal ignorierten und an ‚gute‘ Mieter vermieteten (ebenda, 183f.).

Die Gegenmaßnahmen begannen in den späten 1980er-Jahren, wie Kersting süffisant betont, nicht als Reaktion auf die von der Bewohnerschaft artikulierten Probleme, sondern als Ergebnis der Lobbyarbeit der Wohnungswirtschaft (ebenda, 189). Dabei wurde sich auf die oben genannten Wohnringe konzentriert, also im Sinne des Wortes gegen Brenn-Punkte durch konzertierte Aktivitäten der Vermieter und der Sozialdienste interveniert; erste Formen der Gemeinwesenarbeit (GWA) entstanden (ausführlich zur GWA siehe Kapitel 4.4), außerdem wurde mit baulichen Maßnahmen versucht, andere Zielgruppen zum Zuzug zu bewegen (ebenda, 189ff.). Entscheidend wurden aber regulatorische Maßnahmen wie der Verzicht auf Ausübung der Belegungsrechte, die weitgehende Freistellung von den Einkommensgrenzen im Sozialen Wohnungsbau (ebenda 195ff.), eben das Ende der Fehlbelegungsabgabe, wie es auch von den zivilgesellschaftlichen Akteuren in Dortmund-Scharnhorst als Erfolg gefeiert wurde. Auch in Berlin wurden in den 1990er-Jahren eben deswegen Belegungsbindungen und Fehlbelegungsabgabe ausgesetzt (Wukovitsch 2008, 6).

Die meisten Großsiedlungen des Westens haben sich also in den 1990er-Jahren wieder ‚gefangen‘ und ihre relationale Abwärtsbewegung stoppen können. Hinzu kam: zwei Migrationswellen wirkten sich positiv aus: die Arbeitsmigration ehemaliger DDR-Bürger in den Westen und die Einwanderung der sogenannten Russlanddeutschen erhöhten die Nachfrage nach Wohnen generell (Körner 1993, 83f.) – und beide Milieus besitzen keine Berührungsängste mit dieser Wohnform, da sie aus Gesellschaften stammen, wo diese Siedlungen als normal gelten (vgl. Liebmann 2002, Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 27f.). Und da beide Milieus sozial heterogen sind, gab es keine Auffälligkeiten, die spezifisch durch diese Migration hätten ausgelöst werden können. Auch die Sanierungsmaßnahmen wurden in den frühen 1990er-Jahren planmäßig beendet (auch weil die Städtebaufördermittel woanders hinfließen sollten), akute bauliche Mängel waren bis dahin in der Regel beseitigt. Die allgemeine demographische Entwicklung in den westdeutschen Großstädten (wo die große Mehrzahl der westdeutschen Großsiedlungen steht), führte vorerst nicht zu nachteiligen Auswirkungen und für eine ausreichende und heterogene Nachfrage nach Wohnungen dort.

Im Osten nach 1990: Muss die Platte weg?

Die ostdeutschen Großsiedlungen gerieten dagegen sehr schnell nach 1990 in den Fokus gesamtgesellschaftlicher Diskussionen um das Wohnen. Die Platte wurde als Wohnform von einigen relevanten Akteuren vollständig infrage gestellt (Grossmann et al. 2015, 146). Ob geprägt von den ‚Abstiegserfahrungen‘ der westdeutschen Großsiedlungen der 1980er-Jahre, ob geprägt durch Vorurteile gegen alles aus dem Osten, ob geprägt durch eine postmoderne Städtebauideologie lässt sich wohl

kaum noch ausdifferenzieren. Aber Belege für alle drei Prägungen lassen sich wohl finden (z. B. bei Häußermann und Kapphan 2002, 153; Fuderholz 1992, 6f.; Stimmann, gefunden in: BA Marzahn-Hellersdorf von Berlin 2007, 286; Deutscher Bundestag 1994, 39ff.; Schulz 2004, 207ff.). Auch mit dem Wissen um vergleichbare Wohnformen in westeuropäischen Staaten (das schwedische Beispiel wurde oben erwähnt), wurde ausgerechnet der ostdeutschen Platte eine Art Unzumutbarkeit unterstellt, die sich nur schwer anhand städtebaulicher und stadtfunktionaler Kriterien nachvollziehen lässt. Die Architekturkritik sei unbenommen.

Städtebaulich unterschieden sich ostdeutsche Plattenbaugebiete im gesamteuropäischen Vergleich kaum – bzw. sind untereinander selbst so unterschiedlich, dass sie nicht als ein homogener, pauschaler Typ gelten können (Grunze 2012, 291)²⁹. Es gibt unterschiedliche Formen wie gereimte Zeilenbauten, blockartige Anordnungen; es gibt straßenbündige Hauseingangerschließungen ebenso wie über Höfe – eben das ganze Spektrum modernen Städtebaus. Und funktional waren die Gebiete auch mit allem Notwendigen ausgestattet, freilich im Sektor der kommerziellen Nahversorgung in veralteten baulichen Formen aus DDR-Zeiten (z. B. mit einer Großgaststätte). Aber die kommerziellen Versorger – Supermarktbetreiber und andere – fanden schnell Mittel und Wege, durch Ersatzneubauten oder Umbauten die lokalen Versorgungszentren in den 1990er-Jahren auf den entsprechenden Stand zu bringen. Über den Umbau und noch erfolgenden Neubau sozialer Infrastruktur wird in Kapitel 7.2 noch am Neu-Hohenschönhausener Beispiel ausführlich berichtet werden (vgl. für Berlin Marzahn-Hellersdorf auch Grunze 2010, 123f.). Es lässt sich also zumindest für diejenigen Akteure, welche vor Ort in Großsiedlungen tätig waren, nicht erkennen, dass die Platte keine Zukunft hätte: Kommunen, Wohnungsunternehmen und private Investoren (z. B. Einzelhandel) investierten. Auch die Zivilgesellschaft war nicht untätig. Ähnlichkeiten zwischen dem Neuaufbau lokaler zivilgesellschaftlicher Strukturen nach der Wende zu dem oben geschilderten Fall Scharnhorst sind nicht zufällig (Ebert et al. 2010, hier insbesondere die Beiträge von Heyer (56ff.), Gartner (66f.), Stawinoga (46f.) und Meyerhöfer (8ff.); Krüger 2013b, 176; vgl. auch Kil 2012, 52 zur ähnlich großen Siedlung Leipzig-Grünau).

Ostdeutsche Großsiedlungen als Vorreiter der energetischen Erneuerung

Doch diese zivilgesellschaftliche Erneuerung in der Platte blieb unter dem Radar. Gesellschaftliche Diskurse um diese Bauform schienen sich auf die in Architekturfeuilletons stattfindende Grundsatzdebatte zu reduzieren. Politik und Praxis dagegen legten vor dem Hintergrund der Erfahrungen der westdeutschen ‚Nachbesserung von Großsiedlungen‘ ein entsprechendes Städtebauförderprogramm für die Platte im Osten auf (Deutscher Bundestag 1994, 22f.). Interessant ist hierbei die Auffassung von Krautzberger und Bote (1999, 92), dass es reiche, im Osten mit zwei Sonderprogrammen (Denkmalschutz und Großsiedlungen) temporäre Stadterneuerung zu betreiben – ein wenig analog der einen Dekade Neubauerneuerung im Westen. Weder dort noch im Osten sollten eine Dekade Erneuerung genügen. In den 1990ern standen ebenso wie zuvor im Westen technische und städtebauliche Themenfelder im Fokus. Letztgenanntes bezog sich insbesondere auf die Freiraumgestaltung. Viele erst wenige Jahre alte Plattenbaugebiete erhielten so erstmalig eine konzeptionell verankerte Frei-

²⁹ Eine Einordnung osteuropäischer Großsiedlungen ähnlicher Bauzeit und -technik und deren anderen infrastrukturellen Herausforderungen gibt Beran (2013, 228ff.). Am Beispiel Lettland verdeutlichen Elle und Sell (2008, 378f.), dass die vollständige Privatisierung von Großsiedlungen nach der Wende keine integrierte Stadterneuerungspolitik dort zuließen, es gab kaum Wohnumfeldmaßnahmen (im Gegenteil, der Freiraum wurde z. T. parzelliert und inkrementalistisch bebaut); auch Sanierungen fanden unter erschwerten prozeduralen Bedingungen statt. Durch die bundesdeutsche Stadterneuerung in den 1990ern entwickelten sich ostdeutsche und osteuropäische Großsiedlungen auseinander. Einen Überblick über die Entwicklungen in dieser Zeit in Westeuropa gibt van Kempen (2005).

raum-Erneuerung. Da diese an den ohnehin vorhandenen Potenzialen modernen Städtebaus ansetzte, aber bereits von Erfahrungen der behutsamen, hier oft auch ökologisch konnotierten Stadterneuerung und der wiederentdeckten Innenstadt profitierte, gelang es, zeitgemäße Qualitäten zu stärken. Von Anfang an als semiprivate Räume vorgesehene Innenhöfe erhielten moderne Spielplätze und Anlagen zum Verweilen. Die Differenzierung in Verkehrsräume, Stadtteilparks (hier als vollständig öffentliche Außenräume) und eben jene innenhofähnlichen Freiraumsituationen erbrachten zusätzliche Wohnqualitäten. Wenn es noch wie in Neu-Hohenschönhausen gelang, durch ein Berlin-Brandenburger Programm des Ausbaus von Regionalparks das unmittelbare Umland der Plattenbausiedlung als Naturraum zu sichern und zu gestalten, dann wurde dessen Stadtrandlage ökologisch deutlich höher qualifiziert als die vieler suburbaner Einfamilienhaus und Reihenhaussiedlungen, die in der selben Zeit entstanden (vgl. zu Neu-Hohenschönhausen den Handlungsschwerpunkt Kante – Platte/Landschaft in: BVV Lichtenberg von Berlin 2009a oder die Dokumentation der Wohnumfeldgestaltungen in: Howoge 2000a; zur Freiraumtypologie ‚nach‘ Stadtumbau der ebenfalls an den Regionalpark angrenzenden Großsiedlung Marzahn-Hellersdorf vgl. Grunze 2010, 127f.). Insgesamt gelang vielerorts eine energetische und städtebauliche Sanierung, welche den Forderungen nach integrierter Erneuerung (Kurth und Herrmann-Lobreyer 2010, 340) nachkommen konnten. Auch erste Formen aktivierender Beteiligung wurden in dieser Zeit in Großsiedlungen ausprobiert (Kunze 1999, 76f.).

Nichtsdestoweniger waren die ostdeutschen Großsiedlungen gerade im Wettbewerb mit Suburbia nicht mehr wie zu DDR-Zeiten bevorzugte Wohnlage. Vielfach erwiesen sich auch die Baustandards als gravierender Nachteil. In bautechnischer Hinsicht wurde die Platte in den 1990er-Jahren so eher zufällig zum Vorreiter der energetischen Gebäudesanierung, die in der heute bekannten Form erst nach 2005 eingeführt wurde. Mithilfe einer retrospektiven Studie konnte 2012 nachgewiesen werden, dass die in den 1990er-Jahren erfolgte ‚allgemeine‘ Sanierung zur Hebung der Standards auf ‚Westniveau‘ unter den neueren energetischen Gesichtspunkten modellhaft genannt werden kann (Protz 2012, 26ff.). Bei der Studie wurden zwei benachbarte Quartiere in Berlin-Lichtenberg verglichen, eine Großsiedlung und ein Gründerzeitquartier (teilweise Ensemblesdenkmal); wobei sich 1990 für die Großsiedlung die in Ost wie West (siehe oben) bekannten Schäden an Fassaden, Fenstern und Dächern zeigten (Protz 2012, 28). Obwohl ‚nur‘ saniert wurde, um das Gebäude den ‚West-Standards‘ anzupassen, erfolgte eine quartiersbezogene Minderung der CO₂-Emissionen um 70 % (ebenda, 34). Die Howoge, die übrigens einer der Eigentümer nämlicher Wohnsiedlung ist (durch Erwerb 1997), zeigt in ihren seit 1990 in Besitz befindlichen Beständen umfangreich, wie seriell diese allgemeine Sanierung war und wie sehr es insbesondere in Berlin möglich war, flächendeckend die Großsiedlungen auf einen aktuellen Stand der Dinge in Sachen Komfort und Wohnausstattung innerhalb des eigenen Marktsegments zu bringen (vgl. auch Howoge 1997, 2000b).

Alte neue Wohnform: Die Normalisierung der ‚Innenstadtplatte‘ als innerstädtisches Wohnen im Geschosswohnungsbau

Wie die Platte Marktanteile zurückerobern konnte – auch in symbolischer Hinsicht – konnte in den Innenstädten beobachtet werden. Es sind baugeschichtlich vielfältige Herangehensweisen der Integration der Platte in Innenstädte zu finden. Das vielleicht berühmteste innerstädtische Plattenbaugebiet – weil es meist nicht als solches wahrgenommen wird – ist das Nikolaiviertel, der Gründungs-ort der Stadt Berlin. 1987 wurde die Brache rund um das älteste Gebäude der Stadt, die Nikolaikirche, weitestgehend als Großsiedlung bebaut (Stahn 1991, 57ff.). Wohnungspolitisch auffälliger als das Nikolaiviertel sind die Plattenbauten des im 19./20. Jahrhundert überformten und nach den Kriegszerstörungen endgültig geräumten benachbarten Marienviertels – dort wo jetzt der Berliner

Fernsehturm steht. Beide wurden recht schnell nach der Wende zu begehrten Wohnlagen; gerade in den Bauten links und rechts vom Fernsehturm unterscheidet sich die städtebauliche Situation nicht von einer x-beliebigen *Global City* mit ihren Apartmentblocks in der Innenstadt.

„Richtige“ Großsiedlungen, sowohl was Städtebau als auch was Größenordnung betrifft, sind die Bauabschnitte I und II der Karl-Marx-Allee (ehemalige Stinallee), die sich östlich vom Alexanderplatz anschließen. Ikonen der Nachkriegsmoderne sind der äußere I. Abschnitt der „Stalinbauten“ mit ihrem „Zuckerbäckerstil“ und die Einzelbauten des II. Bauabschnitts rund um den U-Bahnhof Schillingstraße. Als Wohngebiet mit „normalen“ Plattenbauten umfasst es ca. 2.000 Wohneinheiten. Die Stinallee war seinerzeit nicht nur Antwort auf das Westberliner Hansaviertel (vgl. Schwenk 1998, 200; Bauer und Hühns 1980, 337ff.; Krüger 2013a, 83f.). Diese Siedlung ist – ebenso wie das Hansaviertel – von jenem sozialen Auf und Ab von Großsiedlungen unberührt geblieben, auf welches sich hier fokussiert wird. Die Debatten um diese Siedlungen der Innenstadt waren von den Diskursen über den baukulturellen Wert der Ostmoderne geprägt (Flierl 2008, 80ff.; 2012, 7ff.), nicht von der Frage, ob sich in Zukunft genügend Mieter für die Platten dort finden lassen.

Nur wenig anders war die Situation der Innenstadtplatten der Prager Straße in Dresden und den Häusern am Brühl in Leipzig. Obwohl von vergleichbaren städtebaulichen Qualitäten (vgl. Meier 2006, 28), mussten sie ihren ökonomischen Erfolg mit einer massiven Überformung „bezahlen“. Dagegen sind die Innenstadtplatten in Rostock rund um die dortige zentrale Einkaufsstraße (Kröpeliner Straße) „unbeschadet“ durch die Wendezeiten gekommen und waren symbolisch und funktional immer Teil der Rostocker City. In wenig zerstörten Innenstädten wie Halle und Erfurt wurden Platten in der Innenstadt dagegen zu einem Instrument der Nachverdichtung (auch wenn es damals nicht so genannt wurde). Eher ideologisch unbeabsichtigt wurden sie fast zu einem Element postmodernen Städtebaus, wie Angermann und Hilse für beide Städte im Südwesten der DDR nachweisen, denn die Gebäude sind in Blockstrukturen eingefügt (Angermann und Hilse 2013). Im Norden der DDR, namentlich in Rostock und Greifswald wurden Plattenbauten zur Stadtreparatur zerstörter Innenstädte angewendet und gerade Greifswald ist ein interessantes Beispiel, wie mit nur 2–3-geschossigen Wohnplatten innerstädtisches Wohnen gesichert werden konnte (TU Berlin 2004). Auf ganz unterschiedliche Art wurden in den Innenstädten die Plattenbauten zu einem normalen Bautyp innerstädtischen Wohnens.

Die Großsiedlung als „Sun City“? Potenziale aus dem demographischen Wandel

Ein Phänomen, dass sich besonders in (ost)deutschen Universitätsstädten zeigt (aber dort auch lediglich als Extrem einer üblichen Entwicklung besonders auffällig ist), ist die besondere Attraktivität der dortigen Großsiedlungen für Senioren. Gerade weil Städte wie Jena, Rostock oder Greifswald mit einem stark von jungen Menschen ausgelösten Bevölkerungswachstum umgehen müssen, fällt in ihnen besonders auf, dass manche Großsiedlungen dort ihre Bevölkerungsstabilität oft aus einem anderen demographischen Grund beziehen. In ihnen blieb die Bevölkerung stabil; denn jene alterte mit den Großsiedlungen mit. Wer in den 1990er-Jahren begann, zu den „empty nesters“ zu gehören, der nutzte häufig die durch den Auszug der Kinder größer gewordene Wohnfläche und den verbesserten Komfort durch die technisch-energetischen Modernisierungen der 1990er-Jahre die Gelegenheit, in der Bestandswohnung zu verbleiben (gerade, wenn sie dies als Genossenschaftsmitglied preiswert tun konnten). Auch hier sind die genannten Städte ein herausstechendes Beispiel, ähnliche Phänomene ließen sich aber auch in Dortmund-Scharnhorst beobachten, wie Gerti Zupfer (Vorsitzende des Runden Tisches) und Heinz Pasterny (Bezirksbürgermeister) 2014 im Interview berichteten.

In Kapitel 3.6.2 wird auf diese Haltestrategie gegenüber einer älter werdenden Mieterschaft ausführlich eingegangen.

Ein damit in Verbindung stehendes Phänomen ist der regionale Umzug von Menschen im beginnenden Rentenalter in diese (ost)deutschen Schwarmstädte³⁰, die zudem oft starke Zentren in sehr ländlichen Räumen sind. Die Großsiedlung wird zur Sun City! Sehr auffällig ist dieser Kontrast in Rostock, wo sich gen Nordwesten wie in einer Bandstadt entlang der S-Bahn von der Innenstadt ausgehend die eher studentischen Viertel (z. B. Kröpeliner-Tor-Vorstadt), die Großsiedlungen des Westens (wie Lichtenhagen und Lütten Klein) und schließlich Warnemünde als Ostseebad aneinanderreihen. Das Leben auf der Straße ist hinsichtlich des dominierenden Publikums (Studierende, Rentner, Touristen) deutlich den unterschiedlichen Vierteln Rostocks zuzuordnen. Ein Indikator für diesen Wandel der Großsiedlung zum ‚Rentnerparadies‘ sind auch die in relevantem Umfang neu entstehenden oder umgebauten Ärztehäuser, Pflegestationen etc., ein Zeichen dafür, dass auch der Markt der Gesundheitsinfrastrukturen die Großsiedlungen in diesen Städten entdeckt hat.³¹ Die Landflucht der Älteren hat in ländlichen peripheren Räumen handfeste Ursachen. Der (notwendige) Abbau an flächendeckenden Infrastrukturen einerseits steht in besonders starkem Kontrast zu der urbanen Dichte jener Großstädte im Osten, die wie einsame Leuchttürme einen weiten Einzugsbereich haben, bis die nächstgelegene Großstadt auftaucht. Das ist vergleichbar mit Siedlungsstrukturen in Nord- und Osteuropa, aber hinsichtlich der potenziellen demographischen Dynamik auch in den Peripherien von Bundesländern wie Hessen, Rheinland-Pfalz oder Bayern.

Hier wirken Push- und Pull-Faktoren infrastruktureller Art, die man gerade an den ostdeutschen Großstädten exemplarisch verdeutlichen kann. Nicht nur Rostock in Mecklenburg, sondern auch Jena in Ostthüringen ist ein besonders augenfälliges Beispiel hierfür. Im Rostocker Westen wie auch in Jena-Lobeda wurden die Großsiedlungen noch nach der Wende durch Straßenbahnen erschlossen, die behindertengerecht alle 5 Minuten die Siedlung(en) mit der Stadt verbinden (in Rostock kommt die fahrradtaugliche Nähe von 2–3 km zur Ostsee noch dazu!). Fast in allen wachsenden Städten Ostdeutschlands übernimmt die Straßenbahn eine wesentliche Funktion bei der Verknüpfung der Großsiedlungen mit der Innenstadt und der Gesamtstadt.³² Doch auch hier ist der Osten lediglich exemplarisch, der Vorteil der Straßenbahnanbindung liegt in Dortmund-Scharnhorst ebenso sehr auf der Hand wie deren Fehlen in Hamburg-Steilshoop bemängelt wird. In den ostdeutschen Großsiedlungen wurde sowohl in die soziale, die kommerzielle als auch in die verkehrliche Infrastruktur investiert,

³⁰ Der Begriff Schwarmstadt wird als populäre Bezeichnung für jene Städte genutzt, die in einem regionalen Umfeld der Bevölkerungsrückgänge ein Bevölkerungswachstum aufweisen bzw. die nach einer Zeit des Bevölkerungsrückgangs wieder Bevölkerungsgewinne verzeichnen. Hierbei geht das Wachstum auf Zuwanderung bzw. ein positives Wanderungssaldo, nicht auf natürliche Veränderung (Geburten-/Sterberate) zurück. Gerade im Kontext ostdeutscher Schrumpfung nach 1990 sind sie ein inzwischen mehrfach feststellbares Phänomen. Mögliche Gemeinsamkeiten der Schwarmstädte sind die Funktion als Hochschulstandort (Zentralitätsfunktion in einem eher ländlichen Umfeld) und eine besondere städtebauliche Qualität der Innenstädte, die auch auf das Wirken der Stadterneuerung seit 1990 zurückgeführt werden kann.

³¹ Bei meinen regelmäßigen Aufenthalten im Rostocker Westen (aus privaten Gründen) ist dies wahrnehmbar; ein beliebiger Besuch von Lütten Klein Zentrum tagsüber unter der Woche verstärkt diesen Eindruck eindrucksvoll auf qualitative Weise. Aus diesem Umfeld ist bekannt, dass Menschen um die 65 in den peripheren dörflichen Teilen des Landkreises Rostock und der nördlichen Mecklenburgischen Seenplatte eben in diesem Alter die Entscheidung treffen, nach Rostock zu ziehen, weil sie dort die infrastrukturellen Bedingungen insbesondere im Gesundheitssektor finden, um gut altern zu können. Die räumliche Nähe zur Ostsee kompensiert den Verlust des Ländlichen und mit um die 65 glaubt man noch, einen Umzug besser bewältigen zu können als später und älter.

³² Das gilt u. a. für Dresden, Leipzig, Magdeburg, Halle, Schwerin, Rostock, Cottbus, Erfurt, Jena, Potsdam. Ausnahmen sind Greifswald und Weimar, die aber als einzige ostdeutsche Schwarmstädte weniger als 100.000 EW besitzen.

während insbesondere das von Suburbanisierung unbetroffene weitere Umland in all diesen drei infrastrukturellen Aspekten schrumpfte.

Der Ausstattungsgrad vieler Wohnungen ist ohnehin durch die Plattenbauweise zumindest altengerecht und kann durch wenige Eingriffe zwar keine DIN-genormte Behinderten-, aber eine alltagspraktische Senioren-tauglichkeit herstellen, was im Rahmen ohnehin anstehender Sanierungen (z. B. Badumbau, Balkonumbau, Neugestaltung der Hauseingänge mit Rampen zum Hochparterre, wo der Aufzug startet) ohnehin geschehen ist (siehe auch Abbildung 5 in Kapitel 3.6.2). Freilich würde allein die Perspektive als Sun City nicht reichen, um die hier ebenso in den 1990er-Jahren zutreffenden Wegzüge zu kompensieren.

In Bezug auf Jena (vgl. Schmidt 2005, 131ff., Grunze 2015, 46ff.) darf ein Faktor der Stabilisierung nicht fehlen: die Ansiedlung des Uniklinikums in Lobeda (in Greifswald ist ähnliches in kleinerem Maßstab geschehen). Hier finden sich europaweit Parallelen wie z. B. der Technologicampus der KTH in Kista, Stockholm. Das hat durch die räumliche Nähe und die gleichzeitige urbane Dichte (Einzelhandelsversorgung) zu einer Attrahierung derjenigen ‚*Young Urban Professionals*‘ geführt, die im Ursprungsgebrauch dieser Formulierung Wert auf eine Nähe von Arbeitsplatz und Wohnort legen, an diesen Wohnort z. B. als Singles vor der Familiengründung aber weniger kulturell-symbolische, als alltagspraktische Anforderungen stellen.

Dort, wo das Bleiben der Senioren und das Zuziehen junger Familien klappt, entsteht eine generative Heterogenität, die viel stärker an durchschnittlichen Werten einer Stadt liegen kann als zu Gründerzeiten der jeweiligen Großsiedlung. Seinerzeit waren sie eher durch eine kohortenhafte Altershomogenität geprägt, wenn fast nur junge Familien – wie damals geplant – die neu errichteten Siedlungen bezogen. Diese Mischung aus Senioren und Familien ist ein stabilisierender Faktor und tat auch jenen Siedlungen in Großstädten mit inzwischen teilräumlich bzw. vollständig stark angespannten Wohnungsmärkten gut; und die generelle Familientauglichkeit dieser Siedlungen hat sich bereits zu Zeiten entspannter Wohnungsmärkte bewiesen, wenn auch als Familienwohnvariante der Ärmere, denen die materiellen Ressourcen, mit Eigentumsbildung zu suburbanisieren, fehlen. Das ist zwar deutlicher an jenen ostdeutschen Großsiedlungen ablesbar, aber mit Blick (nicht nur) auf Dortmund-Scharnhorst und Hamburg-Steilshoop kein ostdeutsches Phänomen.

Der ausgefallene Abstieg: Anerkennung der Wohnzufriedenheit in Großsiedlungen

Aufschlussreich ist des Weiteren der Blick nach Leipzig-Grünau, der nach Berlin-Marzahn größten Großsiedlung Ostdeutschlands – und der besterforschten Großsiedlung überhaupt. 1976 begonnen, lebten 1989 hier 85.000 Einwohner, das war auch der Spitzenwert. Heute ist die Siedlung mit einst 36.000 geplanten Wohneinheiten nach Teilrückbauten von etwa 41.000 Einwohnern bewohnt und stellt damit wie so viele Großsiedlungen eine kleine Stadt in der Großstadt dar. Seit 1979 wird hier in Intervallen eine Langzeitstudie durchgeführt, die sich um Wohnzufriedenheit im weitesten Sinne dreht; letzter Intervallpunkt war 2010. Begründet von Alice Kahl, wird die Studie inzwischen von Sigrun Kabisch et alii am UFZ Leipzig durchgeführt (Kahl 2003; Kabisch et al. 2005; Kabisch und Großmann 2010; Kabisch et al. 2016; siehe auch: Grossmann et al. 2015, 150). Und die Ergebnisse bestätigen die an Rostock und Jena und den drei Fallbeispielen aus Berlin, Hamburg und Dortmund eher qualitativ hergeleiteten Erkenntnisse auch quantitativ (alle nun folgenden Angaben aus Grossmann et al. 2015:9ff.). Während 1979 nur 10% der Grünauer über 55 waren, so stieg deren Anteil auf über 50% 2009. Über einen höheren Bildungsgrad verfügen 1979 wie 2009 knapp 40% der Bewohner, in den 1980er-Jahren stieg dieser auf bis zu 50%, sank dann aber im Rahmen der Schrumpfung

wieder; aber er ist immer noch höher als der Leipziger Durchschnitt. Der Anteil jener mit einem Einkommen unter 1000€ pro Monat ist aber 2009 (ca. ¼) geringer als 1979 (etwa 45%), was natürlich auch was mit den generell veränderten Einkommensstrukturen zu DDR-Zeiten und heute zu tun hat. Auch Arbeitslosigkeit wird erst seit der Wiedervereinigung gemessen, hier ist eine Schrumpfung der nach der Wende in die Höhe schnellenden Werte auf 14% zu konstatieren, bei einem Leipziger Durchschnitt von 10% (2009). Insgesamt ist bei allen soziodemographischen Veränderungen die soziale Situation auf die gesamte Siedlung gerechnet, nicht dramatisch, wenn auch Herausforderungen wie eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit zu verzeichnen sind. Es gibt also eine gewisse Stabilität und eine gewisse Orientierung auf Mittelschichtshaushalte erkennbar, die mit der Siedlung mitaltern.

Hier liegt letzten Endes auch ein wesentlicher Schlüssel für den ausgefallenen ‚Abstieg‘ vieler Großsiedlungen, der ihnen im Osten sowohl direkt um 1990, aber auch im Stadtumbau prophezeit wurde. Im Westen waren die Prophezeiungen in den 1980er-Jahren ähnlich (siehe oben in Kapitel 3.3.3). In ihrem jeweiligen stadtreionalen Kontext bieten diese Siedlungen gute, preiswerte Wohnungen in einem infrastrukturellen Umfeld, das umfassende alltagspraktische Versorgungsmöglichkeiten sicherstellt. Ob dies auf Langfriststrategien beruht (dafür sprechen z. B. Straßenbahnausbauten oder Ansiedlungen wie die Unistandorte in Greifswald oder das Uniklinikum in Jena) oder ob es inkrementalistische, eher reaktive Strategien waren (wie der Umbau der sozialen Infrastruktur im Stadtumbau oder das Reagieren auf die Alterung der Erstbezieher), ist für die ostdeutschen Siedlungen ex post nur schwer auseinanderzudifferenzieren. Entscheidend war aber das Zusammenwirken all dieser Faktoren – und damit auch eine perspektivische Vorbildwirkung, denn die meisten Räume in Deutschland werden sich mit einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung auseinandersetzen müssen, dass innerhalb der Bundesländer große raumbezogene Unterschiede erzeugen wird. Deshalb können die Erfahrungen im Umgang mit Großsiedlungen in ostdeutschen Schwarmstädten von ihrer konkreten ‚Ostspezifik‘ abstrahiert werden. Bereits jetzt sind in Bundesländern wie Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen weite Räume nur wenig von den Wachstumsimpulsen in ihren Zentren betroffen. Das macht die Repositionierung der Großsiedlungen in den ostdeutschen Schwarmstädten zu lohnenswertem planungsgeschichtlichem Wissen.

Denn letzten Endes setzte sich eine pragmatische und unideologische Herangehensweise durch; die Platte wurde bis in die 2000er-Jahre ‚normalisiert‘ und sollte sich also an den Wohnungsmärkten ‚normal‘ behaupten (vgl. auch Kil 2012, 52). Es darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass der preiswerte Wohnungsbau der DDR, der für breite Schichten ausgelegt war, ähnlich wie in Schweden und Österreich nicht das Element der Sozialwohnung westdeutscher Formalität kannte. Im gesetzlichen Sinne handelt es sich bei Plattenbauten also ursprünglich nicht um Sozialwohnungen. Viele sind in den 1990er-Jahren formal zu solchen geworden, weil staatliche Zuschüsse zu deren Modernisierung mit der Auflage³³ verbunden waren, dort Belegungsrechte³⁴ zu sichern, was aber letzten Endes auch nur eine Art Ratifizierung realer Zustände war. Denn es sollte sich erweisen, dass sich die dort

³³ Wukovitsch (2008, S. 5) erläutert, dass durch die Entschuldungsregelungen der Ostberliner kommunalen Unternehmen eine neue Form der Belegungsbindung meist in der Platte hinzukam, welche diese zu einer Sozialwohnung ‚umdeklarierte‘, aber keine Mietpreisgrenzen festsetzte, da die Mietspiegel in den Plattenbaugebieten auch so preiswerte bzw. leistbare Mieten ermöglichten. Der sich 1996 um etwa 100.000 Wohneinheiten dadurch erhöhende Bestand an Sozialwohnungen und belegungsgebundenen Wohnungen schmolz binnen 10 Jahre dann wieder auf das Niveau von 1995 ab (welches nur Westberlin und erste Nachwende-Neubauten erfasste).

³⁴ Häußermann und Kappahn (2002, S. 161) nennen 45% der Bestände in kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und 30% der Bestände in Genossenschaften am ostberliner Stadtrand als belegungsgebunden.

angebotenen Wohnungen gut eignen, ärmere Schichten mit Wohnraum zu versorgen (Harnack 2013, 38; vgl. auch Deutscher Bundestag 1994; Hunger 1998).

Positionierung von Großsiedlungen in den Segmenten des Leipziger Wohnungsmarkts (heuristisches Schema)

	Wohnungsmarktsegment		
Lage	Gründerzeit	Suburbia	Nachkriegsmoderne + Neubau
Toplage	Gründerzeitvilla, Loft	Stadtvilla	Aktueller Luxusneubau
Sehr gute Lage	Repräsentative Gründerzeitbebauung	Hochwertiges EFH	Neubau 2010er
Gute Lage	Mittlere Gründerzeitbebauung	Modernes EFH	<i>Sanierte Großwohnsiedlung</i> , Neubau 1990er
Einfache Lage	Einfache Gründerzeitbebauung	Einfaches EFH	Einfache Mehrfamilienhäuser
Schlechte Lage	Un-/teilsanierte, einfache Gründerzeitbebauung	Un-/teilsaniertes EFH	<i>Unsanierter Großwohnsiedlung</i>

Tabelle aus Vortrag von Dieter Rink an der Bauhaus-Universität Weimar vom 13. Mai 2014, eigene Darstellung

Tabelle 4

Freilich ist der Leerstand, der Ostdeutschland insgesamt ereilte, nicht zu vernachlässigen. Vieles geschah nach 1990 in Ostdeutschland rapide, ebenso massiv waren die Arbeitsmigrationswanderungen in den Westen. Was also im Westen – auch und gerade in den Großsiedlungen dort – Wohnungen füllte, leerte sie im Osten. Ebenso versiegte der Strom von Menschen, die zu DDR-Zeiten innerstädtisch von unsanierten Altbauten in Plattenbaugebiete zogen. Diesem im Zusammenhang mit dem Förderprogramm Stadtumbau Ost bekannt gewordenen Phänomen widmet sich daher Kapitel 3.4. Vor dem Hintergrund der Leerstände in Ostdeutschland schienen also diejenigen leider in Teilen recht behalten, die der Platte – Ost wie West – keine Zukunftsfähigkeit unterstellten. Doch das sollte wie zu Beginn der Ära der Neubauerneuerung in den 1980ern (West) bzw. Ost (1990ern) eine eher oberflächliche Zuschreibung bleiben. Es ist eher so, dass die Großsiedlungen – bei allen Auf und Abs – inzwischen zu einem normalen Teil des großstädtischen Wohnungsmarkts geworden. Sie bieten in differenzierten Segmenten Wohnraum an (vgl. exemplarisch an Leipzig Tabelle 4), zu denen auch jener Wohnraum gehört, der das preislich untere Segment abdeckt.

Die Heterogenisierung von Wohnungsangebot und -nachfrage in Großsiedlungen

Im Zusammenhang mit der eben erörterten Heterogenisierung soll nun ein Fokuswechsel von der Quartiersebene auf die Ebene des Wohnens eingeleitet werden; bzw. der Schwenk von der Stadtentwicklungspolitik zur Wohnungspolitik vollzogen werden. Ausgangspunkt hierfür ist eine erste Ausdifferenzierung des Wohnungsangebots durch Neubauerneuerung, wie sie – wenig beachtet – erst einmal nur in den 1990er-Jahren anhand ostdeutscher Plattenbaugebieten begutachtet wurde (Hunger 1998, 228). (vgl. Tabelle 5 auf der nächsten Seite) Hier ging es zuerst nur um den Unterschied zwischen einer nach der Wende aufgewerteten (Typ A) und einer nach der Wende lediglich auf übliche Standards (Typ B) gebrachten Wohnung:

- └ „Typ A1: 3-Raum-Wohnung mit verändertem Grundriß (z. B. Wohnküche) und erhöhtem Ausstattungskomfort, für Familien auch durch Zusammenlegung zweier Standardwohnungen als Maisonette-Wohnung,
- └ Typ A2: 3-4-Raum-Wohnung mit hohem Komfort im Erdgeschoß/Hochparterre mit Vorgarten/Veranda (für Senioren bzw. mobilitätseingeschränkte Mieter,
- └ Typ B1: grundsanierte Wohnungen in Obergeschossen (ohne Fahrstuhl),
- └ Typ B2: standardsanierte Wohnung in Zwischen- oder Erdgeschossen (Familien eher in Zwischengeschossen, Senioren eher in Erdgeschossen).“ (ebenda)

Die in Plattenbaugebieten hauptsächlich ansässigen Unternehmen vom Typ Genossenschaften und kommunalen Wohnungsgesellschaften legten mit dieser Differenzierung des Wohnungsangebots die Grundlage dafür, (Binnen-) Images für ihre Großsiedlungen aufzubauen, welche so ihren Beitrag zur ‚Normalisierung‘ der Platte leisteten. Vieles von den eben beschriebenen quartiersbezogenen Strategien spiegeln sich in dieser Ausdifferenzierung des Wohnungsangebots.

Angebotssegmente ostdeutscher Plattenbaugebiete (um 1998)

	Typ A	Typ B	Typ C	Typ D
Sanierungsgrad	Saniert, z. T. mit Grundrissveränderungen	standardsaniert	Wie B oder D	Unsaniert, maximal grundsaniert
Aufzug (bei unter 11 Geschossen nachgerüstet)	ja	Teilweise (Senioren wohnen bevorzugt im Erdgeschoss)	Nur, wenn in Originalsubstanz vorhanden	Nur, wenn in Originalsubstanz vorhanden
Zielgruppe	Familien, Senioren(paare)	Familien, Senioren	Familien, Singles	Familien, Singles
Wohnungsgröße	3-Raum-Wohnung und größer	2-/3-Raum-Wohnung	1-/2-Raum-Wohnungen	Alle Größen
Mögliche Mietpreispolitik	Abschöpfen jenes relational oberen Segments, was entsprechend der Lage erzielbar ist	Am Markt ausgerichtet, z. T. knapp unterhalb des gesamtstädtischen Durchschnitts	Sozialbindung	Preiswerter Mietzins, am Markt erzielt
Eigene Darstellung nach Hunger et al. 1998, 228				

Tabelle 5

Mit den 1994/95 begonnenen Verkäufen von öffentlichen und genossenschaftlichen Beständen an private, seit 1995 primär institutionelle Erwerber begann eine Ära, die auf einer zweiten Ebene zu einer Differenzierung der einst homogenen Großsiedlungsbestände führen sollte: nämlich unterschiedlichen Eigentümerkonstellationen – dem wird sich gleich ausführlich in Kapitel 3.7 gewidmet. In ihrer Geschichte davor waren Großsiedlungen seit 1919 immer ein weitgehend in öffentlichem und genossenschaftlichem Eigentum gebaute und erneuerte städtebauliche Form (siehe hierzu die Kapitel 3.5 und 3.6). Am Ende der Ära der Privatisierung sahen die Eigentumsverhältnisse so aus, dass die zwei bisher dominierenden Eigentumsformen, öffentlich und genossenschaftlich, durch eine dritte ergänzt wurde – insofern auch eine Art ‚Normalisierung‘, als dass auch die Eigentümerstrukturen der Großsiedlungen 1919–1989 auch jenseits der DDR die Besonderheit auf dem deutschen Wohnungsmarkt darstellten. Daher erst einmal die Übersicht, die sich die Eigentumsformen in der Großsiedlung heute in etwa aufteilen (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 60):

- └ Wohnungsgenossenschaften sind in 83% der Ost- und in 33% der Westsiedlungen (über alle Baualter) vertreten.
- └ Privatisierte sind zu 50% in den 1970/80er Ost- und in 60% der 1960/70er Westsiedlungen vertreten.
- └ Kommunale Unternehmen sind in fast allen Siedlungen immer vertreten, es sei denn es handelt sich um Städte wie Kiel und Dresden, die zu 100% ihre Bestände verkauft haben.³⁵

Daher sollen hier zwei Überlegungen kurz angerissen werden: zum einen, wie sich kommerzielle Wohnungsunternehmen auf dem Marktsegment Großsiedlung im Rahmen der Privatisierungsära 1994–2008 eingeführt haben – das wird weiter unten in 3.7 erörtert – und wie in der gleichen Zeit eine Ausdifferenzierung der Wohnungsangebote als solche zu einer Heterogenisierung des Marktsegments Großsiedlung geführt haben. Ohne zu viel vorweg zu nehmen: diese Ausdifferenzierung der Wohnungstypen nach Marktsituationen lässt sich mit Blick auf die obigen Ausführungen der 1990er-Jahre umfassender für Großsiedlungen allgemein vornehmen:

- └ Typ A ist heutzutage eine Mittelschichtwohnung, die heute noch als solche genutzt wird, da sie energetisch saniert und heutigen Wohnanforderungen angepasst wurde: ein Typus, der sowohl in Ost wie West möglich ist.
- └ Typ B ist eine ‚ehemalige Mittelschichtwohnung‘, die nur standardbezogen saniert ist und als preiswerte Wohnraumreserve denkbar ist. Je nach Nachfragesituation kann dieser standardisierte Typ von allen Segmenten nachgefragt werden; auch dies ist in Ost wie West denkbar. Etwaige Belegungspolitiken sind nicht zwingend wohnungskonkret, sondern auch block- oder quartiersbezogen denkbar.
- └ Typ C ist ein ursprünglich westdeutscher Wohnungstyp, nämlich die noch immer Belegungsregularien unterliegende Sozialwohnung, die daher auch nur als solche nachgefragt werden darf. Diese nach 1990 auch im Osten eingeführten Belegungsrechte laufen nach und nach aus, Typ C wird sich also mittelfristig in andere Typen umwandeln (A, B, D) lassen.
- └ Typ D ist notwendigerweise einzuführen als Wohnung, die durch Minimalinstandhaltung ins unterste Segment gerutscht ist, da sie unterhalb bestimmter Ausstattungsstandards liegt und daher am untersten Segment des Wohnungsmarkts nachgefragt wird, ebenso in Ost wie West denkbar. Dieser Typ lässt sich als Ergebnis der Privatisierungsära begreifen.

Diese Segmentierung soll Ausgangspunkt für die Entwicklung der Großsiedlungen nach 2000 sein, die zum einen sehr stark durch die Governance des Stadtumbaus Ost geprägt wurde (3.4), andererseits durch die Ausdifferenzierungen hinsichtlich der Eigentümerstrukturen und der damit verbundenen unterschiedlichen Herangehensweisen an das Bestandsmanagement von Großsiedlungswohnungen (3.5–3.7.). Im ersten Zwischenfazit werden diese Segmente dann wieder aufgegriffen.

³⁵ In Großstädten mit mehreren früheren öffentlichen Unternehmen betrifft es auch ganze Siedlungen, die durch Komplettverkäufe ‚ihr‘ öffentliches Unternehmen ‚verloren‘ haben, wie z. B. Berlin-Staaken/Heerstraße.

3.4 Großsiedlungen und der Stadtumbau Ost

„Vorbei die Zeit, dass der Abriss eines Elfgeschossers noch eine überregionale Meldung wäre. Inzwischen stehen im Osten über eine Million Wohnungen leer. Tendenz unaufhaltsam steigend ... alarmierende Spitzenreiter sind Leipzig (ca. 20% insgesamt) und Görlitz (über 50% in der Altstadt), daneben Stendal (über 42% in den Plattenbauvierteln) und Halle-Altstadt (28%). Eine im Jahr 2000 eingesetzte Regierungskommission hatte die absehbaren, auf politischer Ebene jedoch hartnäckig verdrängten Entwicklungen als sozialpolitische Zeitbombe kaum vorstellbarer Dimension an die Öffentlichkeit gebracht. ... Unter Kennern hat die Apokalypse der ostdeutschen Problemstädte schon seit längerem einen Namen: Wittenberge. Die ehemalige Industriestadt an der Elbe auf halbem Weg zwischen Hamburg und Berlin hat ... eine der größten Nähmaschinenfabriken Europas verloren und ist seither von einem Drittel ihrer Bewohnerschaft verlassen worden. Ihr komplett leer gefallenes Packhofviertel ist mit seinen blinden Fenstern in schäbigen Gründerzeitfassaden bereits beliebte Kulisse für Filme, die in der Kriegs- und Nachkriegszeit spielen.“ (Kil 2002, 11f.) Man hätte aus jener Zeit auch Hoyerswerda, Schwedt, Leinefelde, Wolfen oder Halle-Neustadt heranziehen können. *„Für einige der in der DDR unter heroischen Mühen aus dem Boden gestampften Industrie-Wohnstädte wird dies wohl vor allem eins bedeuten: Sie sind schlicht überflüssig geworden.“* (ebenda, 13) Ein in seiner Radikalität neuartiges Phänomen war auf der Agenda der Städtebauförderung gelandet, für das es *„keine Erfahrungen und keine Beispiele und auch keine erprobten Problemlösungsstrategien oder Realisierungserfahrungen“* gibt (BMVBW 2000, 54, Bericht der sogenannten Lehmann-Grube-Kommission). Dem Stadtumbau Ost wurde in der Folge ein *„... zunehmend zentrale[r] Platz in der gesamten nationalen Stadtentwicklungspolitik eingeräumt. Allerdings geschah dies in einer Art und Weise, die sich als Spagat zwischen dem Einfordern traditioneller Planungsansprüche, dem Einklagen von Kooperation durch alle Beteiligten und der neoliberalen Orientierung auf eine Konsolidierung von Märkten durch Abriss zeigt.“* (Bernt et al. 2010, 22). Dabei ist die Schwäche der Kommunen zu steuern, bereits Teil des Programms geworden (ebenda, 26).

Hannemann (2003, 18ff.) spricht bei der Transformation der ostdeutschen Städte nach der Wende von einem Zusammentreffen von De-Ökonomisierung, De-Population, De-Urbanisierung und De-Administrierung, welche manche Städte regelrecht überflüssig machte. Für Hannemann ist es nicht nur eine Deindustrialisierung, weil der Begriff inzwischen impliziert, dass es danach postindustrielle Wertschöpfungsmöglichkeiten am Ort gibt, die jenseits eines von Niedriglöhnen geprägten Service-sektors (Lieferdienste, Gastronomie, Friseur etc.) meist eben nicht entstand. De-Administrierung, von Hannemann noch durch die Subsegmente De-LPG-Sierung und De-Militarisierung ergänzt, bedeutete den massiven Wegfall von Jobs (ebenda, 18f.). Die LPGs, also Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften besaßen einen doppelt so hohen Arbeitskräftebesatz wie in der alten Bundesrepublik – und das trotz industrialisierter Landwirtschaft. Auf dem Gebiet der DDR gab es neben der eigentlichen eigenen Armee und der Sowjetarmee ein Übermaß paramilitärischer Institutionen (Grenztruppen, MfS, Arbeiterbrigaden, Gesellschaft für Sport und Technik). Die DDR war deutlich kleinteiliger administriert (z. B. Bezirke statt Länder, Größe der Landkreise). All dies fiel samt den zivilen Arbeitsplätzen weg. Eine mecklenburgische Stadt wie Teterow war z. B. Kreisstadt, besaß ein Panzerreparaturenwerk, ein Kleiderwerk der Armee und viel Landwirtschaft (ebenda). Das waren die vier Hauptarbeitgeber bis 1990. Hinzu kam in den 1990er-Jahren eine kurzzeitig massiv wirksame Suburbanisierung (vgl. z. B. Nuissl und Rink 2003, 33ff.; Krüger 2015, 104ff.), welche den alten Kernstädten Mittelschichtseinschöpfung entzog, die z. T. aber nach 2000 wieder eingemeindet wurden (das benennt Hannemann hier als De-Urbanisierung). Seit etwa 2010 erleben die meisten größeren Städte unterschied-

liche Formen der Reurbanisierung, z. T. mit tatsächlich überregionaler Zuwanderung, z. T. begleitet von einer Entleerung der umgebenden ländlichen Peripherie.

In der damaligen Debatte hatte sich ein Modell durchgesetzt, welches als Schrumpfungsspirale (Hannemann 2003, 20; siehe Abbildung 1) bekannt geworden ist. Weniger Arbeitsmöglichkeiten und Bleibeperspektiven führen zu mehr Abwanderung, diese führt zu mehr Wohnungsleerstand. Halbleere Städte und Gemeinden attrahieren niemanden, also ändert sich an der Ausgangslage – fehlende Arbeitsplätze – nichts. Es handelte sich um eine Krise des Miets- und Geschosswohnungsbaus, da am stärksten deökonomisierte Städte und Regionen betroffen waren. Insbesondere im Osten angesiedelte Forschungsinstitute wie IRS und UfZ wiesen auf die damit verbundenen stadtentwicklungspolitischen Folgen hin (exemplarisch: Röding 2004, 81ff.; Haller 2002, 142ff.; Doepler-Behzadi 2005, 214f.; Lütke-Daldrup 2001, 42ff.; überblicksweise Hannemann et al. 2002; Schröder 2004; mit Bezug auf Großsiedlungen auch Kabisch et al. 2011). Seinerzeit wurde mit dem Städtebauförderprogramm Stadtumbau Ost der politische Druck kanalisiert, überzählige Wohnungsbestände vom Markt zu nehmen (vgl. hierzu den ersten Bundeswettbewerb, in: BMVBW 2003).



Abbildung 4: Schrumpfungsspirale (eigene Darstellung nach Hannemann 2003, 20; ursprünglich von Ingeborg Beer im Rahmen des ISEKs für Schwedt-Obere Talsandterrasse erstellt)

Obwohl die Plattenbauten nach Stand 1998 nur 8,4% der Leerstände ausmachten und dagegen innerstädtische Geschosswohnungsbauten (32,9%) und klein- und vorstädtische Geschosswohnungen (24,5%) über die Hälfte der Leerstände ausmachten (ebenda), konzentrierte sich Stadtumbau Ost auf die Platte, zumindest was die Abrisse betraf. Das hatte auch städtebauliche Gründe, z. B. dem Schrumpfen von außen nach innen, lag aber auch am Negativ-Image der Großsiedlung (Bernt 2002, 30f.; Liebmann 2008, 163f.; Kil 2012, 51). Schwedt kann hier exemplarisch genannt werden: während außen Gebäude abgerissen wurden, fand eine Aufwertung im Inneren der Großsiedlung statt (instrumentiert dort übrigens durch die Förder-Kombination von Soziale Stadt und Stadtumbau Ost). Auch im Stadtumbau wurden Großsiedlungen aufgewertet, auch wenn der Abriss prägender war, es war während der 2000er-Jahre ein „*Wohnen und Leben im Wartestand*“ (Beer 2002). Der entscheidende Grund für die Konzentration der Abrissaktivitäten auf Großsiedlungen war aber, dass hier Governance-Strukturen etabliert werden konnten, die nur vergleichsweise wenige Akteure bzw. wenige mengenbezogen relevante Akteure umfassten, darunter mindestens ein öffentliches Unterneh-

men. Zu betonen ist die Wirksamkeit staatlicher Steuerungsanreize auf diese und auch auf genossenschaftliche Unternehmen. Eine Handvoll Anbieter, offen für staatliche Steuerung, besitzen meist mehr als $\frac{3}{4}$ der Bestände. Sie konnten sich am ehesten darauf einigen, wie man das Problem Leerstand durch unternehmensübergreifend koordinierten Abriss bewältigt. Wo Bernt (2002, 15) Leerstände von 20–30% für „nicht mehr ungewöhnlich“ hält, verweist Kil (2002, 12) auf die Leipziger WBG Lößnig e.G., die mit 33,6% Leerstand im Januar 2001 als eine der ersten zusammengebrochen war. Wenn vier von fünf Wohnungen leer stehen, gerät das Unternehmen zwangsläufig in eine wirtschaftliche Schieflage.

Diese Schieflagen waren nicht marktwirtschaftlich, also durch die Insolvenz von Marktteilnehmern oder Fusion von Unternehmen zu lösen. Gerade bei Verkäufen an Zwischenerwerber hat sich gezeigt, dass diese jene zu niedrigen Preisen erworbenen Gebäude zu Dumping-Preisen vermieteten. (siehe Kapitel 3.6.3) Auch für andere Leute, die zwar keine Hartz-IV-Empfänger waren, aber sich dennoch nach niedrigen Mieten umsahen, wurden diese Wohnungen attraktiv. Daher kam es, dass entgegen der Erwartungshaltung mancher Planer, diese Wohngebäude stark nachgefragt blieben, obwohl sie in sich entleerenden Quartieren befanden. Das erschwerte die Umsetzung mancher ISEKs (vgl. Liebmann 2008, 165). Mit diesen Unternehmen war dieses *free-rider*-Problem nicht zu lösen, daher konzentrierten sich die meisten Governance-Strukturen in den Städten auf jene Handvoll Unternehmen, die bereit waren, mitzutun, und die über die meisten Bestände verfügten. Was funktionierte, waren erst informelle, dann bi- oder oligolaterale Absprachen, die in ein gemeinsames Agieren der Wohnungsunternehmen mündeten – aber dann auch der öffentlichen Hand faktisch diktierten, wo abgerissen wird. Manchmal entsprach dies den städtebaulichen Vorstellungen der Stadt, manchmal wich es davon mehr oder weniger ab. Nicht zu vernachlässigen ist in den Erfahrungen des Stadtumbaus Ost, dass auch die Wohnungsunternehmen die Sozialplanung nach §180 BauGB, also z. B. das behutsame Umsetzen von Mietern in ihre eigene Regie nahmen (Tenz 2013, 141f., kritisch hierzu Bernt 2002, 28).

Exemplarisch wurde wiederum Leipzig-Grünau, welches bei Bernt (2002, 18) als ein zartes Pflänzchen funktionierender Absprachen eines im Dezember 2001 geschlossenen ‚Pakts der Vernunft‘ mit den Wohnungsunternehmen beschrieben wurde. Die governenzielle Entstehungsgeschichte des Umbaukonzepts Grünaus verdient ein kurzes Schlaglicht, da hier nicht nur der Umgang mit verschiedenen Wohnungsunternehmen unterschiedlicher Zielvorstellungen eingeübt wurde, sondern auch für die drei Kernaspekte der Großsiedlung – Wohnen, Freiraum, Infrastruktur – interessante Ergebnisse erzielt wurden.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, das Zustandekommen jenes eingangs genannten ‚Pakts der Vernunft‘ nachzuzeichnen, Grünau ist auch hier durch das Leipziger UFZ und andere stetig Forschungsgegenstand gewesen (z. B. Lütke-Daldrup 2001; Doehler-Behzadi 2005; Hannemann et al. 2002; Kahl 2003; Kabisch und Großmann 2010; Kabisch et al. 2011; Rink et al. 2014; Grossmann et al. 2015; Leipzig 2005). Aber als Quintessenz kann gezogen werden, dass die Pfadabhängigkeiten sich hauptsächlich daran unterschieden, ob die Wohngebäude in öffentlichem oder gemeinnützigem Bestand geblieben sind oder ob kommerziell agierende Private sie übernommen haben. Das scheint stärker nachzuwirken als die ein oder andere Innovation in der Planungssteuerung von Großsiedlungen durch den Stadtumbau Ost, die hier entwicklungsgeschichtlich eigenständig nachzuzeichnen, ebenfalls zu weit führen würde.

Ebenso wie in vielen Großsiedlungen gab es zuerst eine Phase der Nachbesserung (zur Erinnerung: im Westen in den 1980er-Jahren, im Osten in den 1990er-Jahren), die für Grünau 1993 begann; ab 2002 folgte dann der Stadtumbau mit dem Rückbau von knapp 7.000 WE. In die Phase der Nachbesserung fallen ein Großteil privater Investitionen wie eine Shopping-Mall in der geographischen Mitte des Quartiers (mit eigenem S-Bahnhof), ein großes Kino und ein Freizeitbad. Aus der Bauzeit der 1970er und 1980er-Jahre stammt ein umfangreicher Gebäudebestand an Schulen und Kitas. Viele Freiräume konnten oftmals erst im Rahmen der Nachbesserung endgültig fertig gestellt werden. In den 1990er-Jahren entstanden daher auch Sportplätze und eine Stadtteilbibliothek als Ergänzung des Portfolios sozialer Infrastruktur. Im Rahmen dieser Maßnahmen entstand als Steuerungsinstrument eine durch Wohnungswirtschaft und Stadtverwaltung bestückte Lenkungsgruppe Grünau und das Planspiel Grünau, wo neue Kooperationsformen in den späten 1990er-Jahren modellhaft erprobt wurden (Leipzig 2005, 19ff.).

Bei der konzeptionellen Allozierung der Rückbauten mit Beginn des Stadtumbaus Ost gab es ein paar städtebauliche Grundprinzipien, auf die sich schnell geeinigt werden konnte. Der Rückbau sollte eher in den später errichteten Teilen bei höher geschossigen Gebäuden und Teilräumen mit Freiraumdefiziten aus der Bauzeit der mittleren 1980er-Jahre stattfinden; ähnliche grundsätzliche Gedanken wird man auch beim Berliner Stadtumbau in Marzahn unter dem Stichwort Ahrensfelder Terrassen finden (vgl. Höhne und Kröber 2007, 37ff.). Die Kernbereiche sollten gestärkt werden, insbesondere dort, wo sich Nahversorgung konzentrierte. Auch sollte eher am westlichen Rand Richtung Umland rückgebaut werden.³⁶ Die später gebauten Teile Grünaus besitzen eine höherer Dichte und deutlich höhere Gebäudehöhen; in ihnen liegen auch die nach 1994 privatisierten Gebäude, denn die in Kapitel 3.2.8. bereits mit Hilfe der Grünauer Langzeitstudie federführend von Alice Kahl, Sigrun Kabisch et alii (Kahl 2003; Kabisch et al. 2005; Kabisch und Großmann 2010; Kabisch et al. 2016) beschriebene Stabilität der Siedlung insgesamt ist teilräumlich insofern differenziert, als dass sich die Langzeitmieterschaft eher in den älteren Bauabschnitten und tendenziell bei Genossenschaften konzentriert.

Als es nun darum ging, die Abrisse gebäudekonkret zu benennen, ergaben sich aus der städtebaulichen Analyse Abrissnotwendigkeiten bei allen Eigentümern. Die Privaten waren jedoch aus ihrer eigenen Logik heraus nicht in der Lage bzw. willens, sich an den Abrissen in größerem Umfang zu beteiligen. Da aber zugleich sichergestellt werden musste, dass die Abrisse eben auch in den jüngeren, äußeren Quartieren stattfinden, konzentrierten sich diese teilräumlich wiederum auf die Bestände der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen. Das wiederum erhöhte den teilräumlichen Anteil der Privaten just in jenen Teilen Grünaus, welche von den Dynamiken des Stadtumbaus, aber auch den sozioökonomischen Veränderungen am stärksten betroffen waren. Die hohen Dynamiken, welche die Privatisierungen auslösten – wie eine höhere Fluktuation – resultieren auch sichtbar in den soziostrukturellen Daten, die in der Grünauer Langzeitstudie erhoben wurden, sodass von einer unterbrochenen Pfadabhängigkeit und sogar von teilräumlichen sozialen Fragmentierungen in den Teilen der Siedlung gesprochen werden kann, wo der Anteil der Privatisierungen teilräumlich sehr hoch war (Grossmann et al. 2015, 157). Auch die Gestaltung der Freiräume unterlag daher nicht

³⁶ Die Veränderungen des Straßenbahnnetzes sind hier wieder ein guter Indikator: Ursprünglich fuhren je zwei Linien im 10'-Takt zu den am Stadtrand gelegenen Endstellen Lausen und Miltitz; seit 2010 fahren je eine Linie bis zu einer Endstelle inmitten Grünaus (-Süd bzw. -Nord), sodass auf den äußeren Bereichen durch eine Halbierung des Takts von 5'- auf 10'-Takt der rückläufigen Einwohnerentwicklung in den äußeren westlichen Bereichen Rechnung getragen wurde. Vergleichbare Veränderungen lassen sich in mehreren Städten beobachten, wo die Straßenbahn radial in randständig gelegenen Plattenbaugebiete führt.

mehr nur städtebaulichen Prinzipien, denn es war nicht das immer für Freiraumnachnutzung bestgeeignete Gebäude, was der Abrissbirne zum Opfer fiel, sondern eher jenes, welches eigentumsrechtlich zur Verfügung stand. Einzelne Teile Grünaus wirken daher auch wie großmaßstäblich entkernt bzw. perforiert.

Hier kann nur ein Schlaglicht auf Grünau geworfen werden, aber in Kapitel 7.4 wird am Neu-Hohenschönhausener Beispiel wieder aufgegriffen, welche Potenziale in der Freiraumgestaltung in jener Ära lagen. Bei aller Fragmentierung: Ein Teil des durch Abrisse geschaffenen Freiraums wurde in Grünau durch eine intensive Renaturierung zu einem 5 ha großen Stadtwald innerhalb der Großsiedlung, dem Schönauer Holz. Die Stadt erwarb hierfür jene Grundstücke, auf denen einst Wohngebäude standen (Leipzig 2015, 56f.). Nicht nur in Bezug auf den Umgang mit den Freiräumen nach Abriss, sondern auch in der Governance von gemeinnütziger und kommerzieller Wohnungswirtschaft findet die Ära des Stadtumbaus Ost im weiteren Verlauf der Arbeit ihren Niederschlag.

3.5 Die Rolle der öffentlichen Wohnungswirtschaft in den Großsiedlungen

Zahl der Eigentümer in Siedlungsbeständen

	Anzahl der Siedlungen (Fälle in der Studie, n=312)	Prozent der Fälle
1 Eigentübertyp	57	18,3
		.. davon nur ein kommunales Unternehmen: 55%
		... davon nur ein genossenschaftliches Unternehmen: 30%
2 Eigentübertypen	59	18,9
3 Eigentübertypen	90	28,8
4 Eigentübertypen	76	24,4
5 Eigentübertypen	19	6,1
6 und mehr Eigentübertypen	11	4,5

Dabei ist in drei Vierteln der Siedlungen einer der Eigentübertypen ein kommunales Wohnungsunternehmen und in zwei Dritteln der Siedlungen einer der Eigentübertypen eine Genossenschaft. Die meisten Siedlungen haben drei bis vier Eigentümer – und damit zu hoher Wahrscheinlichkeit eben mindestens das jeweilige kommunale Unternehmen und eine Genossenschaft (siehe in Verbindung mit Tabelle 7 auf der nächsten Seite)

Eigene Darstellung, nach Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 59

Tabelle 6

Anteile der Eigentübertypen in Siedlungsbeständen in Prozent

Kommunale Wohnungsunternehmen	76
Wohnungsgenossenschaften	63
Privatwirtschaftliche Unternehmen	46
Eigentübertgemeinschaften	40
Einzeleigentum	34
Wohnungsunternehmen des Bundes und der Länder	11
Fonds	7
Wohnungsunternehmen ohne Erwerbszweck	6

Eigene Darstellung, nach Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 61

Tabelle 7

Mit den folgenden Ausführungen wird der wohnungspolitische Blickwinkel vertieft. Statt aus der Sicht einer – abstrakten – Stadtentwicklungspolitik insgesamt (Kapitel 3.2–4), wird nun der Fokus nacheinander auf die großen Eigentümer der Großsiedlungen geworfen und damit auch die wohnungspolitische Rolle der Großsiedlungen akzentuiert. Dabei werden auch die für die Planungssteuerung der Fallbeispiele relevanten Unternehmen vorgestellt. Die Unterteilung in öffentliches, genossenschaftliches und privates Wohnungseigentum entspricht auch der Bedeutung dieser Eigentumsformen für Großsiedlungen, da sie insofern eine Besonderheit darstellen, dass dominierender öffentlicher (Kapitel 3.5.) und genossenschaftlicher (Kapitel 3.6.) Wohnungsbesitz in ihnen eine dominierende, gar Großsiedlungen als solche kennzeichnende Eigenschaft ist. Die Ära der Privatisierung (Kapitel 3.7.) hat im gleichen Zeitraum wie die jüngere Stadterneuerungsgeschichte (siehe oben) die Großsiedlungen allerdings verändert. In den drei Fallbeispielen wird sich zeigen, dass dieses ‚doppelte Zwischenergebnis‘ der Wohnungs- und der Stadtentwicklungspolitik für die Ausgestaltung der jeweiligen Planungssteuerung eine Rolle spielte.

Kommunale Unternehmen und ihre Rolle in einer kommunalen Wohnungspolitik

Löffler (2016, 44) benennt mit Bezug auf Krummacher (2011, 213) folgende Elemente kommunaler Wohnungspolitik: Instandsetzung vor Abriss, Erhalt preiswerter Bestände durch kombinierte Bestands- und Neubaustrategien, Wohnumfeldverbesserungen einschl. (ergänzender) Investitionen in soziale Infrastruktur, Mietpreisbegrenzungen für einkommensschwache Haushalte sowie die Sicherung angemessener Wohnstandards und Betreuung der Mieterschaft. Gerade in Großsiedlungen, stellen sich gerade die Kooperationen mit der Kommune hinsichtlich der Wohnumfeldverbesserungen und der Betreuung der Mieterschaft als zentrales Element heraus.

Mazzucatos Diktum aufgreifend, dass der öffentliche Sektor nie nur eine soziale Version des privaten Sektors sein kann (2014, 16), sondern auch ein Akteur ist, der den Gesamtmarkt innovativ voranbringen kann (ebenda, 15), bedeutet für den Wohnungssektor, dass kommunale Wohnungsunternehmen nie nur sozial Schwächere behausen sollen. Sondern sie sollen auch eigenständig und impulsgebend den Wohnungsmarkt beeinflussen – dies natürlich im Einklang mit den stadtentwicklungspolitischen Zielstellungen des kommunalen Eigentümers. Durch die stetige Verlagerung dieser Politikfeldkompetenz auf die Kommune (vgl. Krummacher 2011, 205) sind diese dabei einerseits in die Lage versetzt, lokalspezifische Wohnungsmarktpolitiken zu entwickeln, andererseits fehlen den Kommunen sowohl allgemein als auch politikfeldspezifisch oft die Ressourcen, diese Spielräume auch wirklich nutzen zu können. Dafür nutzt idealtypisch die Kommune ihre Wohnungsunternehmen.

Etwas, was sich kollateral aus der Erfahrung des Stadtumbaus Ost, aber auch bereits den 1990er-Jahren ergeben hat, ist eine veränderte Dienstleistungsorientierung gegenüber der Mieterschaft zuerst bei ostdeutschen kommunalen Unternehmen. Diese kamen 1990 gar nicht erst unter die Regelungen des Wohngemeinnützigkeitgesetzes der alten BRD, wurden also gleich beschränkungslos ins freie Unternehmertum entlassen. Dort mussten sie feststellen, dass sie sich auf stärker und stärker entspannten Märkten deutlich mehr um ihre Mieterschaft kümmern mussten, als das zu DDR-Zeiten der Fall war (mit mehr Zwängen, aber auch mehr institutionalisierten Dialogformen als zwischen alter KWV und Mieterschaft). Nach 1990 entstanden nach Duvigneau (2001, 3):

- └ Vor-Ort-Büros
- └ Ständig erreichbarer Telefonservice
- └ Schnelle Erledigung gemeldeter Mängel
- └ Hilfestellungen bei Mietzahlungsschwierigkeiten

Diese Dinge sind heute – nicht nur im Osten – bei kommunalen Wohnungsunternehmen Standard (Duvigneau 2001, 3). Ein Beispiel dafür ist die gemeinsame Saga- und AWO-Tochter Pro Quartier, welche soziale, mieternahe Dienstleistungen in Hamburg-Steilshoop anbietet und damit an der Gemeinwesenarbeit orientiert. Die Leerstandsphase in den 1980er-Jahren in Westdeutschland führte noch nicht zwingend dazu; hierfür war erst der gesellschaftliche Wandel und das Verständnis einer Dienstleistungsgesellschaft nach 2000 rahmengebend. Damit lassen sich typologisch die Wohnungsunternehmen auch danach unterscheiden, ob sie einen eigenen umfassenden Dienstleistungsservice im Quartier haben oder den aus – rational ebenso erklärlichen Gründen – aus Kostengründen weglassen oder auf ein Minimum (z. B. Callcenter) reduzieren.

Ein weiterer Punkt, auf den hier nicht eingegangen werden soll, da er in Kapitel 7.4 ausführlich im Rahmen der Fallbeispiele eine Rolle spielen wird, ist das Thema Wohnumfeldverbesserungen. Nur so viel an dieser Stelle: Dies war zentraler Sachgegenstand der kooperativen Steuerung sowohl in Steilshoop als auch in Neu-Hohenschönhausen, indirekt auch in Scharnhorst.

Staatlicher Siedlungsbau und Stadttrendite

Historisch schaffen die kommunale und die genossenschaftliche Wohnungswirtschaft im Gefolge der Demokratisierung Deutschlands nach 1918 ihren gesellschaftlichen Durchbruch (Häußermann 2006b, 160ff.), denn die Abschaffung der Monarchie und die Einführung der Weimarer Republik ermöglichte die gesellschaftliche Durchsetzbarkeit des im 19. Jahrhunderts entwickelten Gemeinnützigkeitsprinzips im Wohnen. Es ging primär, aber nicht nur um die „*Verbreitung humaner Wohnstandards auch in den proletarischen Schichten*“ (ebenda, 160). Gemeint war die Reform der Stadt und ihrer Wohnverhältnisse – oder in Mazzucatos eben genanntem ökonomischem Diktum der Produktinnovation: ‚Licht, Luft und Sonne‘ als Wohnangebot für breite Schichten.

Die öffentlichen Unternehmen sind in der Regel trotz Abschaffung der gesetzlichen Gemeinnützigkeit qua eigener Unternehmenssatzung weiterhin faktisch gemeinnützig, da die öffentlichen Gesellschafter diese Aufgabe weiterhin den Unternehmen zugewiesen haben (nämlich jene, die die bewusste Entscheidung getroffen haben, die Unternehmen zu halten); die Geschäftstätigkeit wurde seit den 1990er-Jahren betriebswirtschaftlich an ‚normalen‘ Unternehmen ausgerichtet, was auch mal zu Renditen oberhalb von 4% (ehem. Obergrenze) bzw. zur Tätigkeit jenseits der Kernaufgabe geführt hat (Duvigneau 2001, 1; ähnlich auch Franzen 2008, 85ff.). Dieser Umstand soll nicht bewertet werden; aber es wird wichtig sein, dass öffentliche Wohnungsunternehmen im Prinzip in der Lage sind, an dem einen Ort Renditen zu erwirtschaften, die anderenorts unrentierliche Kosten auffangen, so dass in der Gesamtbilanz dennoch eine positive Rendite erwirtschaftbar ist. „*Dass Kommunalpolitiker immer häufiger von ihren Wohnungsunternehmen eine höhere Rendite einfordern, ist zwar bekannt, aber noch nie haben sie es gewagt, die Höhe der Rendite ohne Skrupel über das Allgemeinwohl zu stellen*“ (Häußermann 2006b, 161). Diese ganz eigene Renditeorientierung sich leisten zu können, ist zwar nicht nur öffentlichen Unternehmen vorbehalten, aber ein freiwilliger unternehmerischer Renditeverzicht zugunsten von quartiersbezogenen Aufgaben ist sicherlich ein Merkmal, das fast immer auf diesen Unternehmenstypus zutrifft – gerade in Bezug auf Großsiedlungen. Mazzucatos Forderung, dass das Ins-Risiko-Gehen des Staates auch durch entsprechende Gewinnbeteiligungen honoriert werden soll (Mazzucato 2014, 248f.), wird auch heutzutage durch die kommunalen Wohnungsunternehmen in diesem Sektor bestätigt. Denn sofern sie vernünftig betriebswirtschaftlich geführt werden – Mazzucato fordert dies auch (ebenda, 247) – sind sie in der Lage, positive Renditen zu erwirtschaften, welche dann entweder im Sinne der Stadttrendite reinvestiert oder an den staatlichen

Eigentümer ausgeschüttet werden. Dieser Renditeverzicht ist letzten Endes der Kern kommunaler Wohnungspolitik.

Die Unternehmen in den drei Fallbeispielen: Howoge, Dogewo 21 und Saga

Großsiedlungen bilden oft einen räumlichen Schwerpunkt kommunalen Wohnungsbesitzes. Vieles, was hier für eines der Unternehmen geschildert wird, trifft auch typischerweise auf die beiden anderen zu. Die Berliner Howoge (Hohenschönhausener Wohnungsbaugesellschaft) als erster exemplarischer Vertreter für ein solches kommunales Wohnungsunternehmen ist eine von sechs Wohnungsgesellschaften im Besitz des Landes. Gegründet wurde die Howoge zu DDR-Zeiten als KWV des neu entstandenen Verwaltungsbezirks Hohenschönhausen (gegründet 1.9.1985), der wiederum aufgrund des Baus der Großsiedlung entstand. In derselben Zeit wurden auch Marzahn und Hellersdorf als Verwaltungsbezirke gebildet. Die Howoge wurde 1990 als eine ‚normale‘ öffentliche Wohnungsbau-gesellschaft neugegründet und hat ihre Bestände nahezu vollständig in dem Bezirk Lichtenberg konzentriert, wo sich auch die Zentrale und die fünf Kundenzentren befinden, zwei davon in der Großsiedlung Neu-Hohenschönhausen. Damit ist man mit Entscheidern vor Ort.

Merkmal vieler öffentlicher Wohnungsunternehmen ist die in den 1990er und 2000er-Jahren konsequente Bestandsorientierung. Das gilt auch für das Dortmunder Fallbeispiel, hier heißt das Wohnungsunternehmen Dogewo 21 (Dortmunder Gesellschaft für Wohnen) und ist eine Tochter der Stadtwerke (DSW 21) und der Sparkasse Dortmund. Wie die Howoge war auch die Dogewo 21 bis vor kurzem ein fast ausschließlich bestandsorientiert agierendes Unternehmen, außer der ein oder anderen Kita wurden in der jüngeren Vergangenheit de facto keine Neubauten errichtet. Für Scharnhorst ist auch weiterhin das ausgeprägte Bestandsmanagement dominierend. Das ist auch die Steilshoop-bezogene Strategie der Hamburger Saga.

Die Saga ist in ihrer heutigen Form 1999 aus der Fusion beider öffentlicher Unternehmen Hamburgs (Saga und GWG) entstanden. In der Zwischenzeit wird auf den Namenszusatz GWG verzichtet. In Steilshoop ist die Saga der eigentliche Antreiber des HID vor dem Hintergrund gewesen, durch das HID-Instrument andere Eigentümer zu einem verbindlichen gemeinsamen Handeln bringen wollte. Die Saga (Siedlungsgesellschaft Altona) geht bis in Zeiten der Weimarer Republik zurück gehörte ursprünglich nicht Hamburg, sondern Altona (1938 eingemeindet) und übernahm 1939 die Baugesellschaft Hamburg. Die GWG war eine 1988 gegründete Nachfolgegesellschaft der insolventen Neuen Heimat. Über die diversen gewerkschaftlichen Vorgängerunternehmen ist auch ihr Tun bis in die 1920er-Jahre zurückzuverfolgen. Nachdem die Saga 1972 eine Reihe anderer kommunaler Wohnungsunternehmen schluckte, kam es 1999 schließlich zur Fusion der verbleibenden zwei, sodass es in Hamburg nun ein einziges kommunales Wohnungsunternehmen gibt.

Zielkonflikte in der Bestandspolitik öffentlicher Wohnungsunternehmen

Inzwischen sind Dogewo 21, Howoge, Saga und andere sowohl bei Zukäufen als auch bei Neubauten aktiv. Diese Aktivitäten sind gerade nicht vordergründig in Großsiedlungen präsent, spielen aber indirekt für diese eine Rolle, wenn es gelingt, in anderen Quartieren sozialen Wohnraum zu schaffen bzw. zu sichern, sodass die Konzentrationseffekte dieser Bestände in den Großsiedlungen gelindert werden. Für die Howoge stehen dabei zwei größere Neubauvorhaben im Berliner Bezirk Lichtenberg exemplarisch: der Lindenhof in einem mehr und mehr attraktiven innerstädtischen Altbauquartier (Ortsteil Lichtenberg) und die Treskowhöfe im villengeprägten Ortsteil Karlshorst. Die Dogewo steht hier exemplarisch für den Aufkauf von Schrottimmobilien in der Nordstadt. Die Stadt setzt die Dogewo gezielt ein, um Schrottimmobilien im gründerzeitlichen Bestand der Dortmunder Nordstadt zu

kaufen, auch Neubau ist wieder im Gespräch. Für das kommunale Wohnungsamt stellt die Dogewo daher ein bewährter Partner beim Thema der Sozialen Stadttrendite, die Dogewo nimmt in diesem Sinne ihren öffentlichen Auftrag der Wohnraumversorgung wahr.

Dieser Auftrag ist nicht konfliktfrei. Ein systematisch auftretender Konflikt ist der Spagat zwischen meist energetischer Modernisierung und dem Halten der Bestände als preiswerte bzw. dem untersten Segment dienende Wohnraumreserve (vgl. Lichtenberg 2014, 80). Die Anforderungen der energetischen Erneuerung ganzer Bestandsquartiere trifft ebenso die Großsiedlungen. Auch wenn diese bereits über einen guten Erfahrungsschatz aus den 1990er-Jahren bezüglich energetischer Modernisierung verfügen (siehe oben in Kapitel 3.2.5), so ist dieser Erfahrungsschatz nicht mehr kompatibel mit den aktuellen gesetzlichen Anpassungspflichten. Hierfür wären umfassendere und deutlich kostenstärkere bauliche Interventionen notwendig, welche dann wiederum das Ziel konterkarieren würden, die Bestände preiswert zu halten (Kuhnert 2011, 34). Da, wo die Nachfrage schwach ist, würden solche Sanierungen sich nicht rechnen, wo die Nachfrage stark ist, würden die Mietpreise noch mehr explodieren – also sich die jeweiligen aus Stadtumbau Ost oder Wachstumsmärkten bekannten Negativszenarien verstärken (ebenda, 36). Öffentliches Unternehmen muss daher der Spagat gelingen, energetisch zu sanieren und die Mietpreise begrenzen zu können. Dafür wiederum wird die Übernahme eines Teils der Kosten durch den Bund vorgeschlagen³⁷ (Förderprogramme an sich gibt es bereits) – analog z. B. zu Stadtumbau Ost bei den Abrissen. Dann wird sich auch hier mit starker Wahrscheinlichkeit ergeben, dass Förderprogramme besonders attraktiv für kommunale Unternehmen sind, welche Belegungsbindungen und energetische Erneuerung miteinander kombinieren, also die Förderung energetischer Erneuerung mit einer neuen Gemeinnützigkeit des Wohnens verknüpfen (Kuhnert 2011, 36; als politische Forderung auch in Lompscher et al. 2014, 23). Natürlich kann es dabei auch eine Rolle spielen, dass seit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 gilt: Wohnungsfördermittel, die in den öffentlichen Wohnungssektor fließen, verbleiben in öffentlichem Eigentum (Lompscher et al. 2014, 5). Und gerade die Förderung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen in den 1990er-Jahren und deren realisierte energetische Einsparungen können hierfür als Vorbild dienen (Protz 2012, 26ff.).

Am Beispiel der Berliner Howoge beschreiben Lompscher et al. (2014, 23), dass eine Vielzahl von Faktoren³⁸ dazu führte, dass der in den 1990er-Jahren auch energetisch hochwertig sanierter Bestand der Großsiedlungen langfristig zu bezahlbaren Preisen angeboten werden kann.

Um auf die oben angesprochene Aufgabe der Versorgung einkommensschwacher Haushalte zurückzukommen: Dieser Auftrag ist systemisch ebenfalls nicht uneingeschränkt erfüllbar, wenn man öffentliche Wohnungsunternehmen als mehr betrachtet als einen sozialen Marktverwerfungsreparateur. Denn dann steht daneben der Auftrag, räumliche Segregation zu vermeiden. Wenn ein Wohnungsunternehmen Konzentrationen der Ärmsten vermeiden möchte, wird es rein logisch in angespannten Märkten nicht umhinkommen, auch mal ärmere Wohnungsbewerber abzulehnen oder durch eine höhere Mieterwartung für die angefragte Wohnung abzuschrecken. Das ist triviale Marktsteuerung bzw. hier der Versuch, einkommenshöhere und einkommensniedrigere Schichten in den-

³⁷ Kuhnert (2011, S. 36) führt z. B. den Vorsitzenden des Mieterbunds, Rips, an.

³⁸ Genannt werden der Aufwand der Gesteuerung bzw. Stand dessen Amortisation; der Aufwand der Nachinvestitionen, die Art und Weise der Finanzierung, öffentliche Lasten aus gesetzlichen Regeln und der reale interne Aufwand der Bewirtschaftung (ebenda: 23). Das zeigt, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wirtschaftende, von den öffentlichen Eignern mit klaren Zielen ausgestattete und dabei der Gemeinnützigkeit nachkommende Unternehmen funktionieren können.

selben Gebäuden oder wenigsten Blöcken unterzubringen. Nichtsdestoweniger führt an der Logik nichts vorbei, dass das Anbieten von Mieten unterhalb der Kostenmieten entweder aus öffentlicher Förderung oder aus höheren Mieten in anderen Wohnungen kompensiert werden müssen (Lompscher et al. 2014, 8). Aus politischer Sicht sind hier natürlich eine Balance von beidem und auch eine detailorientierte Kontrolle der Wohnungsvergabe notwendig, denn das Unternehmen sollte gleichwohl in der Pflicht sein, nachweisen zu können, dass es zum einen eine Mischung breiter Schichten der Bevölkerung anstrebt und zum anderen einen durchaus politisch interpretierbaren Anteil an sozial Schwachen in der eigenen Mieterschaft hat.

3.6 Genossenschaften und der (Groß-)Siedlungsbau

Genossenschaften sind eigentlich ein uraltes Modell, Güter innerhalb einer Marktgesellschaft dem Gemeinwesen zuzuordnen. Genossenschaftlich besessenes Eigentum entzieht sich nicht dem Markt, aber das Eigentum ist einem bestimmten gemeinwohlorientierten Ziel verpflichtet, welches von den Genossen(schaftsmitgliedern) demokratisch bestimmt wird. Das ist in der Regel das Wohnen, kann aber wie beim Dortmunder Spar- & Bauverein auch durch andere kollektive Dienstleistungen ergänzt sein (§2 der Satzung der Spar- & Bauverein e.G.). Die nachhaltige und soziale Versorgung der Genossenschaftsmitglieder findet sich meist expressis verbis in den Satzungen;³⁹ wobei zu dem Wohnen auch eine gewisse soziokulturelle Wohnfolgeversorgung gehört. Im Genossenschaftsgesetz heißt es in §1 (1) dann auch: *„Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer eingetragenen Genossenschaft nach Maßgabe dieses Gesetzes.“* (zitiert in: Spar- & Bauverein 2013, 1). Die Dortmunder Genossenschaft erläutert dies: *„Solange Menschen die Erde bevölkern, haben sie sich, wenn es galt, wirtschaftliche oder andere Bedürfnisse zu befriedigen und dies die Kräfte des Einzelnen überstieg, in Gruppen oder Gesellschaften zusammengeschlossen. (...) Sich zu gegenseitiger Hilfe in einer Gemeinschaft zu verbinden, das ist der einfache Sinn des Genossenschaftsgedankens“* (ebenda) – und mit Bezug auf ihre Satzung von 1932: *„Die Wohnung soll dem Mitgliede und seiner Familie ein dauerndes Heim bieten und zu ihrem geistigen und körperlichen Wohl dienen. Sie darf daher seitens der Genossenschaft nur in dringenden Fällen gekündigt werden“* (ebenda).

Wohnungsbaugenossenschaften sind eines der zentralen Instrumente zur Linderung der Wohnungsnot nach dem Ersten Weltkrieg gewesen (Knorr-Siedow 2008, 132, Karhoff und Kiehle 2005, 192f.) und sind damit auch jenem Teil des Bauhauses verbunden, welcher den Siedlungsbau ausmacht. Was eben bereits oben zur Geschichte der öffentlichen, gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gesagt wurde, gilt für Genossenschaften ebenso. Das Ziel des preisgünstigen Wohnraums ist dabei das Kernziel jeder Wohnungsbaugenossenschaft. Ironischerweise stehen die Jahre 1889 und 1989 dabei gemeinsam als Jahrhundert für den Durchbruch des Genossenschaftsgedankens (mit dem Genossenschaftsgesetz von 1889) und für das Ende der Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau 1989. Heute sind etwa 10% der Mietwohnungsbestände in Deutschland genossenschaftlich (Karhoff und Kiehle 2005, 192).

Die DDR führte nach ihrer Staatsgründung den Genossenschaftsgedanken weiter und ergänzte die Typen der Genossenschaften noch um jenen der Arbeiterwohnungsgenossenschaft, der in diesem Land die anderen Genossenschaftstypen ersetzte (Knorr-Siedow 2008, 133). Auch waren Genossenschaften ebenso wie andere gesellschaftliche Institutionen stärker einer gesamtstaatlichen Lenkung

³⁹ Exemplarisch aus den Satzungen: § 2 (1): *„Zweck der Genossenschaft ist die Förderung ihrer Mitglieder vorrangig durch eine nachhaltige, sichere und soziale Wohnungsversorgung und -bewirtschaftung und die Gewährleistung einer wirtschaftlichen Stabilität der Genossenschaft als Unternehmen.“* (Satzung der Neues Berlin e.G. vom 25.10.2010) – §2: *„Zweck der Genossenschaft ist vorrangig eine gute, sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Mitglieder der Genossenschaft mit Wohnungen, die grundsätzlich nach Ausstattung, Größe und Mietpreis für breite Bevölkerungsschichten geeignet sind. Die Genossenschaft kann Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen bewirtschaften, errichten, erwerben, veräußern und betreuen. Die Genossenschaft kann Grund und Boden erwerben und veräußern. Sie kann alle im Bereich der Wohnungswirtschaft, des Städtebaus und der Infrastruktur anfallenden Aufgaben übernehmen. Hierzu gehören Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen, Läden und Räume für Gewerbebetriebe, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen und Dienstleistungen. Beteiligungen sind zulässig.“* (Satzung der Spar- & Bauverein e.G. vom 09.11.2014)

unterworfen. Entscheidend für diese Arbeit ist aber der hohe Stellenwert der Genossenschaften bei der Errichtung der Plattenbaugebiete. Denn dadurch sind sie neben den öffentlichen Wohnungsunternehmen große Eigentümer und meist zweit- und drittplatziert nach dem/den öffentlichen Wohnungsunternehmen (wo im Westen meistens die Inhaber privatisierter Bestände auf Platz 2 folgen und Genossenschaften eher kleine Player am Markt sind). Sie gelten daher auch als ‚Tanker‘, wirksam aber schwerfällig, was den Einfluss auf den Wohnungsmarkt betrifft. Es gilt daher zu differenzieren; nur etwas mehr als ein Zehntel aller Genossenschaften in Deutschland besitzen mehr als 2500 Wohnungen, deren Bestände stellen aber mehr als die Hälfte der genossenschaftlichen Bestände dar; und etwa zwei Fünftel der Genossenschaften mit etwa der Hälfte der Bestände haben ihren Sitz im Osten (Karhoff und Kiehle 2005, 192).

Ein erstes Beispiel: Die WBG Humboldt-Universität e.G. in Neu-Hohenschönhausen

Die Genossenschaft aus Neu-Hohenschönhausen heißt deswegen Humboldt-Universität e.G., da sie sich in der Vergangenheit auf die Wohnungsversorgung von (angestellten) Universitätsangehörigen spezialisierte. 1954 wurde sie als Arbeiterwohnungsgenossenschaft zur Versorgung von Angestellten und Arbeitern der Berliner Humboldt-Universität gegründet. Heute umfasst sie 3.409 Wohnungen und 54 Gewerbeeinheiten in elfgeschossigen, siebengeschossigen und 5- oder 6-geschossigen Wohnbauten. In den 1980er-Jahren war sie unter dem DDR-Regime gezwungen, ihre innerstädtischen Bestände gegen die Neubauten in Neu-Hohenschönhausen zu ‚tauschen‘. Sie hat, von einigen Nachwendebauten in Alt-Hohenschönhausen und einigen Reihenhäusern im der brandenburgischen Nachbarschaft abgesehen, daher zu fast 100% ihrer Bestände in der Großsiedlung und auch ihre Zentrale in Neu-Hohenschönhausens. Auf diesem Grundstück wurde 2012 ein Veranstaltungsgebäude für die Genossenschaftsmitglieder gebaut (Humboldt e.G. 2018), welches als Kulturhaus dem Quartier auch zur Verfügung steht (siehe Kapitel 7.2).

Eine Besonderheit stellt in Neu-Hohenschönhausen auch das kleine Quartier Mühlengrund ganz im Süden dar, wo die kommunale Howoge keine Bestände besitzt, dafür aber die Humboldt-Universität e.G. und eine weitere Genossenschaft ca. 95% der Bestände unter sich ausmachen. Hier ist die Meterschaft auf teilräumlicher Ebene der Großsiedlung am stabilsten (hier ist der Vergleich zu Leipzig-Grünau aus Kapitel 3.4 angebracht). Jene andere Genossenschaft, die aber aufgrund des Gebietszuschnitts nicht im Wirkungsbereich des Welsekiezmanagements liegt, heißt ‚Neues Berlin‘, stammt aus den 1950er-Jahren und besitzt ca. 5.000 Wohneinheiten (Neues Berlin 2016).

Genossenschaften als Vorreiter in alternden Stadtquartieren

Die ostdeutschen großen Genossenschaften haben sich im Kontext des demographischen Wandels als recht progressive Akteure am Wohnungsmarkt hervorgetan. Ihr Ausgangspunkt war dabei wie auch in Neu-Hohenschönhausen, dass gerade sie überwiegend ihre eigenen Bestände in der Platte hatten und damit dem Wohl dieser Gebiete positiv wie negativ verbunden waren. Ihr Agieren geschah ursprünglich aus einer präventiv-defensiven Haltung heraus. In der absehbaren Schrumpfung der Bevölkerung war es besonders dringlich, die eigenen Mieter zu halten; und das waren just jene, die alterten. Ihre Zufriedenheit mit der eigenen Wohnsituation war besonders hoch im Vergleich (BMVBS 2007, 2) und das Mitbestimmungsmodell der Genossenschaften kam auch Personen ihres Milieus entgegen. Inzwischen haben die meisten Genossenschaften (im Überblick: ebenda; exemplarisch: Marzahner Tor e.G. 2014, 14; Neues Berlin 2013; Spar- & Bauverein 2013, 8f.) kleine ‚Baukästen‘ entwickelt, um das Altern in der eigenen Plattenbau- oder Großwohnsiedlungswohnung zu ermöglichen (Ost wie inzwischen auch West). Durch die standardisierte Bauweise konnten auch bald

standardisierbare Lösungen entwickelt werden: insbesondere Balkonschwellenabsenkungen, Bäderumbau und Abstellflächen für Rollatoren können kleinteilig, unabhängig voneinander und wohnungsindividuell ermöglicht werden; lediglich das Problem der überall hin reichenden Aufzüge erfordert in der Platte größere Anstrengungen.⁴⁰ Die Genossenschaften engagieren sich zudem immer häufiger in der Seniorenarbeit im soziokulturellen Sektor, deren Bedarfe sie meist über die eigenen Mitbestimmungsinstrumente ermitteln (siehe das Fallbeispiel des Humboldtsaals in Neu-Hohenschönhausen in Kapitel 7).

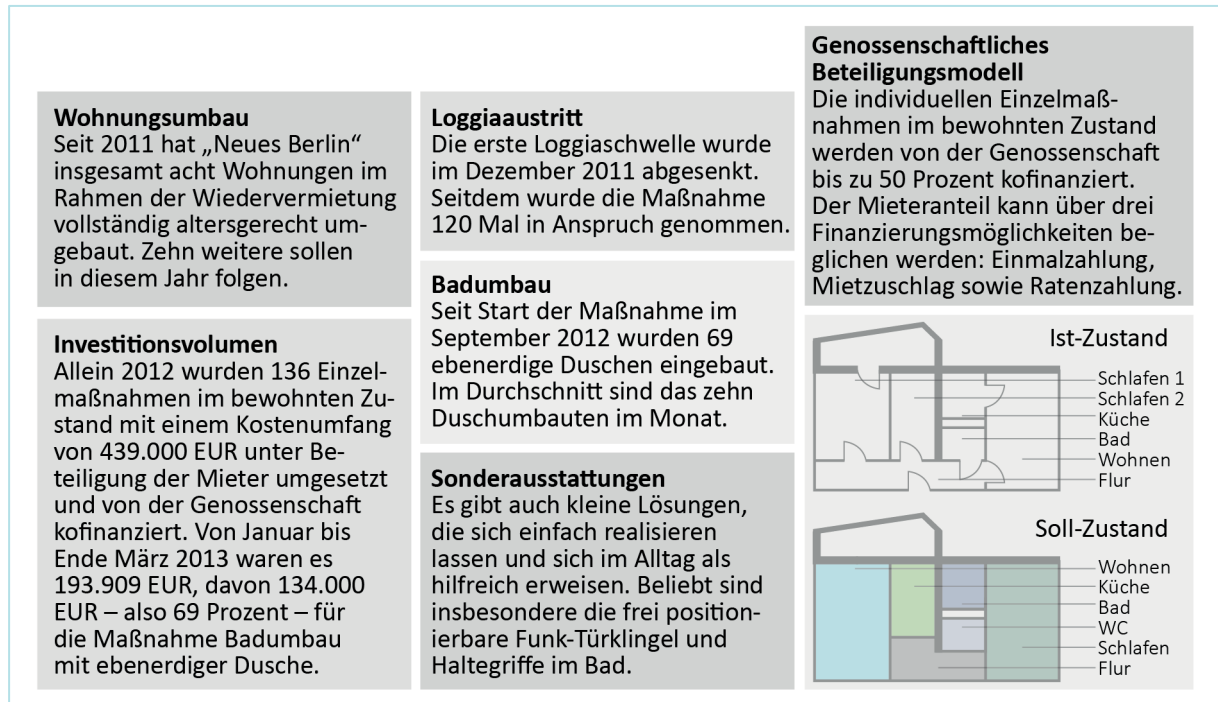


Abbildung 5: "Demographischer Baukasten": kleinteilige Maßnahmen der Genossenschaft Neues Berlin für den wohnungsweisen altersgerechten Umbau (eigene Darstellung nach Neues Berlin 2013, 7)

Ein zweites Beispiel: der Dortmunder Spar- & Bauverein e.G.

Der Spar- & Bauverein wurde 1893 gegründet, eine erste Welle an Wohnbauten wurde errichtet, weil die Migration in das sich industrialisierende Ruhrgebiet auch zu den entsprechenden Wohnbaubedarfen führte. „Getrieben von der Idee der sozialen Verantwortung ... möchten [wir] mit der Siedlungsgenossenschaft die Wohnungsnot Dortmunds in solidarischer Selbsthilfe lindern.“ (Spar- & Bauverein 2013, 4). Die Mitglieder um 1900 sind überwiegend Bergarbeiter, Eisenbahn- und Postbedienstete, die in den bis dahin errichteten knapp 600 Wohnungen leben können. Schon damals werden auch Gaststätten und Läden in Regie der Genossenschaft errichtet. Nach dem zweiten Weltkrieg und der Beseitigung der Kriegsschäden entstehen bis 1965 weitere 1.000 Wohnungen im Neubau – und es finden die ersten Sanierungen an den ältesten Wohnbauten statt (z. B. Einbau von Innen-WCs). In den folgenden Jahren beteiligt sich die Genossenschaft auch am Neubau der Siedlung

⁴⁰ In 11-Geschossen reichen die aus DDR-Zeiten stammenden Aufzüge oft nur ins Hochparterre; in 5-/6-Geschossen können Aufzüge oft nur so eingebaut werden, dass sie nur in die Halbgeschosse reichen). Eine mitunter optisch raumgreifende Lösung ist die Anrampung eines neuen Eingangsbereiches im Hochparterre wie bei mehreren Genossenschaften in Rostock, aber auch in einigen Gebäuden am Prerower Platz in Neu-Hohenschönhausen (Zingster Straße). Aber, es gelingt unter Ausnutzung des seriellen Charakters der Platte, ganze Quartier altersfreundlich zu machen (auch wenn die DIN dabei nicht erreicht wird).

Scharnhorst mit etwa 200 Wohneinheiten (Dortmund 2011, 18); in diese Zeit fällt auch der Höhepunkt der Bautätigkeit; heute nennt der Spar- & Bauverein 11.669 Wohneinheiten sein eigen (ebenda). Damit handelt es sich um eine typische Unternehmensgeschichte; in welcher sich allgemein die Wohnungspolitik des 20. Jahrhunderts widerspiegelt, und auch hier handelt es sich um eine der großen Genossenschaften.

Kleine Genossenschaften und innovative Ideen: das Exemplarische am Fall Steilshoop

In Hamburg-Steilshoop sind fast alle stadtweit bedeutsamen Genossenschaften vertreten, sie sind also eher als Verbund stark, weniger wie in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst durch einzelne Unternehmen. Hintergrund ist, dass sich zu Zeiten des Baus der Siedlung die Genossenschaften unsicher waren einzusteigen, sodass sich jede einen kleinen Bestand gesichert hat, teilweise lediglich 20 Wohnungen. Nichtsdestoweniger kümmern sie sich, es gibt kleine Mietertreffs, eine Genossenschaft organisiert an einem öffentlichen Standort Kulturveranstaltungen und es gibt nach Aussage des Gebietsentwicklers auch schon mal ein Hoffest von vier bis fünf Genossenschaften gemeinsam. Wie in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen gilt auch hier, dass die Mieterschaft in den Genossenschaften altert und stabilisierende Funktion für das Quartier hat; damit auch die Genossenschaften in der Notwendigkeit sind, innovative Ideen⁴¹ für das Altern im Quartier zu entwickeln. Auch beim HID haben die Genossenschaften, z. T. über die eigenen Verbände organisiert, immer mitgemacht und nie blockiert.

In den letzten Jahren hat es eine Reihe von Neugründungen von Genossenschaften gegeben, die sich in ihrem Gründungsakt selbst bereits den aktuellen Debatten um Wohnraumversorgung zuordnen ließen (Karhoff und Kiehle 2005, 193), da sie meist auf Initiativen für gemeinschaftliche Wohnprojekte zurückgehen. Berühmtestes Beispiel in Berlin ist die 2000 als Genossenschaft gegründete Bremer Höhe, die ausgehend von der erfolgreichen Unternehmung, ein Mietwohnungsgebäudeensemble in Prenzlauer Berg in die ‚eigenen Hände‘ zu überführen, inzwischen ein qualitativ relevanter Markakteur geworden ist, wenn es darum geht, Objekte zwar nicht zu mieterprivatisieren, aber dennoch mehreren Mietern als Gruppe die Möglichkeit zu geben, das eigene Objekt in Besitz zu bringen, bevor es an aus ihrer Sicht ungeeignete Käufer geht (Heitmann et al. 2010).

Vor- und Nachteile der genossenschaftlichen Unternehmensform

Genossenschaften sind eigentlich das effizienteste Instrument, privates Engagement auf dem Wohnungsmarkt einem gemeinwohlorientierten Ziel zu unterwerfen. Sie sind seit mehr als 100 Jahren etabliert, sie haben bewiesen, dass sie langfristig Mietpreisstabilität wahren können und dabei auch eine soziale Mischung ihrer eigenen Bestände im Blick haben (Walk und Schröder 2011, 91f.). Aber sie gelten als altbacken (Karhoff und Kiehle 2005, 195). Stellt sich also eher die naiv gemeinte Frage, warum der Anteil genossenschaftlicher Wohnungsbauten nicht schon höher in Deutschland ist. Da hilft ein Blick auf die dualistischen Realitäten. Es gibt die großen ‚Tanker‘ vornehmlich ‚aus dem Osten‘ und ‚aus der Platte‘, die ihre ganz eigenen demographischen Probleme haben, wenn ihnen der Nachwuchs in den ehrenamtlichen Selbstverwaltungsgremien ausgeht (ebenda, 193). Oder es gibt die erst kürzlich gegründeten Genossenschaften, die aufwändige Hürden der Bonitätsprüfung und

⁴¹ Es gibt z. B. einen Gästewohnungsring, an dem sich Genossenschaften in Deutschland und der Schweiz beteiligen und die den Mitgliedern der jeweils anderen Genossenschaften die eigenen Gästewohnungen zur Verfügung stellen. Auch das kommt besonders ‚aktiven Senioren‘ zugute, die so preisgünstige Gelegenheiten zu Urlauben im deutschsprachigen Raum wahrnehmen können.

Eigenkapitalbeschaffung überwinden mussten und möglicherweise Nachahmende eher abschrecken könnten (ebenda, 193). Beides wirkt bisher nicht sonderlich vorbildhaft über den eigenen Anhängerkreis hinaus. Genossenschaften haben eine wichtige Gemeinsamkeit mit Aktiengesellschaften und teilen daher auch einen wesentlichen Nachteil. Sie sind *closed shops*; man muss sich die Mitgliedschaft in einer Genossenschaft leisten können und man muss über die monetären und nichtmonetären Ressourcen (z. B. Zeit) verfügen, um an den Mitbestimmungsprozeduren partizipieren zu können.

Ein damit zusammenhängender, nicht zu vernachlässigender Nachteil lässt sich mit dem Stichwort ‚Aktienmarktsozialismus‘ benennen, wie er von Corneo (2014: 236ff.) in seiner *„Reise durch alternative Wirtschaftssysteme“* beschrieben wurde. Als Wirtschaftsform wird er verstanden, wenn der Staat mehrheitlicher Anteilseigner an allen Unternehmen wäre und damit steuernd in die Wirtschaft eingreifen könnte. Auch wenn in einer Genossenschaft Individuen die Anteile zeichnen, so ist aufgrund der satzungsgemäßen de-facto-Gemeinnützigkeit der Wohnungsgenossenschaft eine gewisse und bewusst gemeinte Ähnlichkeit zu einem Staatsunternehmen mit Gemeinwohlinteresse vorhanden. Als Achillesfersen des Systems Aktienmarktsozialismus benennt Corneo (2014, 245) die politische Beeinflussbarkeit des Unternehmens und die Trägheit gegenüber schlechtem Management (das im Kapitalismus durch eine feindliche Übernahme gefährdet wäre, die es durch die gesetzliche Staatsmehrheit nicht gibt). Auch Genossenschaften besitzen eine gewisse Trägheit und nicht immer waren sie in der Lage, schnell und innovativ auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren.

In Berlin hat sich das an der Stelle gezeigt, wo die gesamtstädtische Politik frühzeitig auf die Genossenschaften zugeht bzw. ihnen gut zuredete, an dem Neubauboom der Jahre nach 2010 teilzuhaben. Viele Genossenschaften konnten sich lange nicht zu Neubauvorhaben durchringen, denn das hätte ja den Kapitaleinlagen der Genossen Risiken gebracht. Und die Genossen hatten schließlich bereits eine schöne Wohnung. Hier zeigt sich die Schwerfälligkeit groß gewordener Institutionen – zumindest, wenn man den Vergleich zu den eher wendigeren, kleineren Institutionen wie Baugruppen und dem Mietshäusersyndikat zieht.

Interessanterweise findet sich einer der Auswege Corneos (2014, 249ff.) in seinem Bezug zu einem schwerfälligen Staatsaktionär im ‚Aktienmarktsozialismus‘ bezüglich Wohnungsgenossenschaften bereits verwirklicht: Dezentralisierung. Es gibt eben nicht die eine Großgenossenschaft, sondern viele kleinere, die sich auch auf die ein oder andere Weise im Raum verorten – und sei es wie die Humboldt-Universität e.G. in doppelter Hinsicht: aus ihrer Geschichte als Bereitsteller von Wohnraum für die Universitätsangestellten nach dem Krieg oder aus ihrer Gegenwart als in Neu-Hohenschönhausen bewusst örtlich verankertes Unternehmen. Diese Dezentralisierung ist für Corneo (ebenda) ein komparativer Vorteil dieser Form eines ‚Aktienmarktsozialismus‘ gegenüber anderen alternativen Wirtschaftssystemen. Und ein Corneo’sches Argument gilt für Genossenschaften ebenso wie für kommunal verankerte staatlich besessene Wohnungsunternehmen: Ihre Rendite geht nicht vollständig an die Eigentümer (Kommune bzw. Genossen), sondern wird über das betriebswirtschaftliche Maß hinaus reinvestiert – nämlich in das Wohn- und Lebensumfeld, dem man sich unternehmensstrategisch aufgrund der Eigentümerinteressen (nämlich Bewohner, die Genossen sind) verpflichtet fühlt.

Unter diesem Aspekt sind Genossenschaften durchaus als Motoren der Entwicklung von Großsiedlungen zu betrachten, aber in keiner der drei Fallbeispiele wird sich zeigen, dass sie sozusagen ‚an der Spitze des Fortschritts‘ standen. Sie sind verlässliche Partner gewesen und haben auch den ein oder anderen eigenständigen Beitrag zur Gesamtentwicklung der Siedlung, aber sie blieben fokussiert auf die eigene Mitgliedschaft, was ihnen auch nicht zum Vorwurf gereichen soll. Wenn sie sich so institu-

tionell einbinden lassen wie in Scharnhorst, wenn sie als kleinteilige Akteure den Hauptakteur so unterstützen wie in Steilshoop, wenn sie ihre eigenen Akzente so gut komplementär zum gemeindlichen Handeln setzen können wie in Neu-Hohenschönhausen, dann sind sie bereits im Bestand ein unverzichtbarer Bestandteil der Wohnungswirtschaft in den Großsiedlungen – gerade mit Blick auf deren altersgerechten Umbau. Zugleich sind sie aber auch ein stärker zu fördernder alternativer Akteur für die Weiterentwicklung gesamtstädtischer Mietmärkte – sofern man das gesellschaftliche Ziel beibehält, breite Schichten mit angemessenem Mietwohnraum zu versorgen – und das manchmal auch auf noch nicht die letzten 100 Jahren lang ausgetretenen Pfaden.⁴² Der eigentlich alternative Charakter der Institution Wohnungsbaugenossenschaft lässt sich durchaus manchmal übersehen, wenn man die Selbstverständlichkeit von Genossenschaften in Großsiedlungen wahrnimmt

⁴² Beispielsweise in einem Studierendenprojekt zu Offenbach am Main mit dem Konzepttitel: *Genossenschaftliches Wohnen in der Arrival City* (Bauhaus-Universität Weimar 2016a, 183ff.).

3.7 Die Ära der Privatisierung und die veränderte Rolle der Wohnungswirtschaft im Bestandsmanagement von Großsiedlungen

Nachdem in den beiden vorangegangenen Kapiteln die Traditionalisten des Siedlungsbaus – staatliche wie genossenschaftliche Wohnungsunternehmen – betrachtet wurden, soll nun der Fokus auf eine dynamische Entwicklung gelegt werden, die in den 1980er-Jahren im Westen ideologisch vorbereitet wurde (Abschaffung des Gemeinnützigkeitsparagraphen 1989). „Der allgemeine Konsens, öffentliche Wohnungsunternehmen als ein wesentliches Fundament einer sozialen Wohnungsversorgung zu sehen, ist mittlerweile zerbrochen“ (Schmitt 2003, 53). Es sollte der Beginn einer Ära stehen, an deren Ende sich die Eigentumsverhältnisse in manchen Großsiedlungen vollständig gedreht haben. Damit änderten sich auch die governenziellen Strategien der Unternehmen.

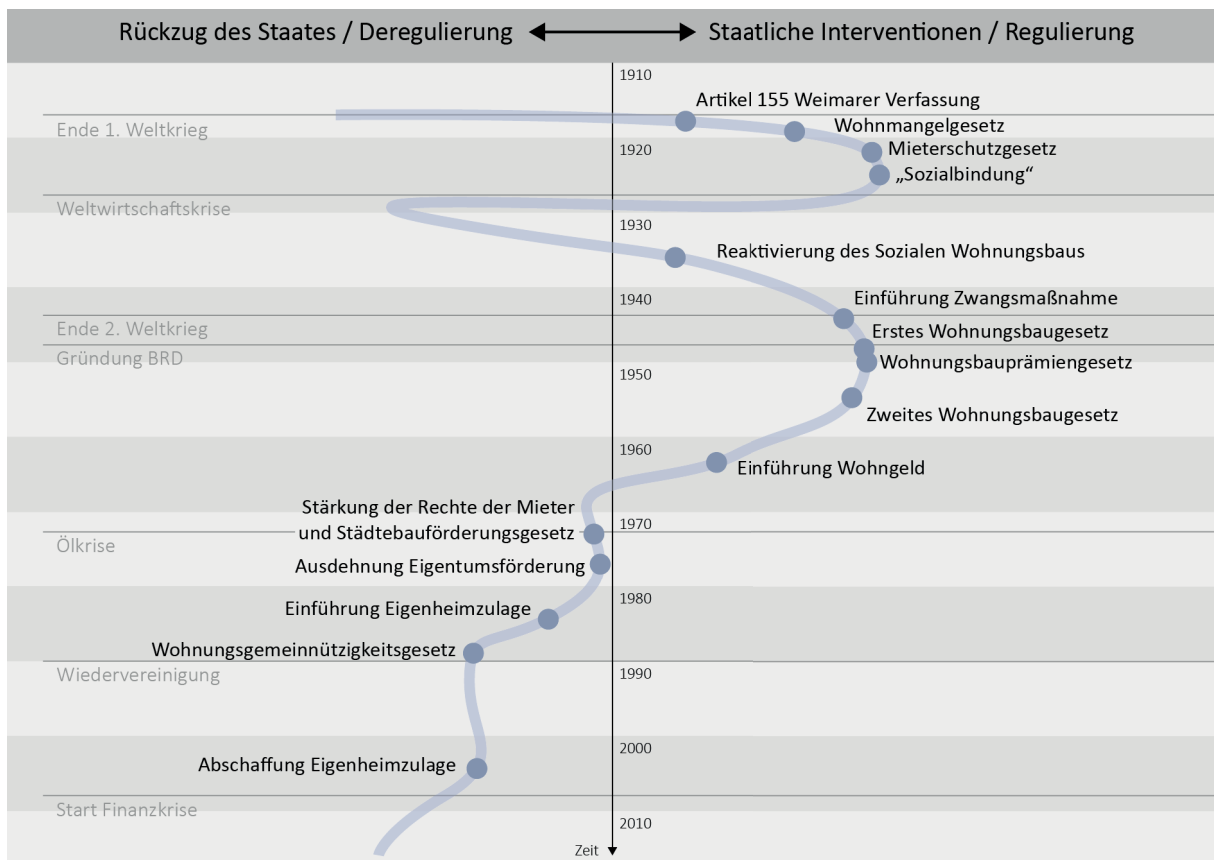


Abbildung 6: Wohnungspolitischer Zeitstrahl (eigene Darstellung nach Stricker/Böhm, gefunden in: Bauhaus-Universität 2013b, 95)

Es begann mit dem Altschuldenhilfegesetz und der damit politisch verbundenen Teilöffnung des Markts nur für Ostdeutschland (und gesamt Berlin): Die Wohnungsunternehmen verkauften den vorgeschriebenen Mindestanteil von 15 % nach Altschuldenhilfegesetz, aber sicherlich nicht die Typ-A-Segmente, sondern eher die Typ-B-Segmente. Die Wohnungen gingen auch noch nicht an die heute bekannten kommerziellen Wohnungsunternehmen, sondern idealtypisch an selbstnutzende Eigentümer und an sogenannte Zwischenerwerber. Aus heutiger (und vielleicht auch aus damaliger) Sicht war die Vorstellung unrealistisch, dass sich in den Siedlungen des Ostens Strukturen herausbilden, die sie eigentumstypologisch näher an westdeutsche Kleinstädte brachten: eine Diversifizierung in kleinteilige, lokal verankerte Eigentümer. Das geschah nicht. Auch westdeutsche Städte heute besitzen diese noch als Mythos in stadtplanenden Köpfen vorhandene Idealvorstellung sich lokal kümmernder Eigentümer vielfach nicht mehr (Schmidt und Vollmer 2017, 271).

Ob bei der endgültigen Öffnung der deutschen Wohnungsmärkte für globale Anlageprodukte in der Ära Schröder dieser Mythos noch eine Rolle gespielt hat, mag bezweifelt werden. Vordergründig waren sicherlich Bestrebungen, die man positiv mit dem Begriff der Haushaltskonsolidierung, negativ mit dem Begriff der Austeritätspolitik konnotiert: Dem Verkaufen von Beständen – auch durch eine rot-rote Berliner Landesregierung nach dem Zusammenbruch der dortigen Landesbank – wohnten sicherlich Elemente beider Politikentwürfe inne.

Die eigentlichen Motive der Käuferseite, Wohnungen in deutschen Siedlungen zu erwerben, sind in Zeiten von Responsibilisierung und Finanzialisierung (Heeg 2013, 76f.) sowieso andere als in jenem genannten Mythos. Und den deutschen Staatsfinanzen wollte man primär sicherlich auch keine Gefälligkeiten erweisen, als man das ‚Tafelsilber‘ erwarb. Es ging um Wertsteigerungen auf risikobegrenzter Basis eines Portfoliomanagements. Außerdem waren die kaufenden Investoren im deutschen Markt noch nicht drin (zu Beginn der 1990er-Jahre) und allein der Markteinstieg versprach Erträge. Am Beispiel des größten Players in Frankfurt, der Deutschen Annington, jetzt Vonovia, zeigt Holm (2010, 400) aus urbanistischer Sicht die Folgen jener Markteinstiege auf.

- └ Selektive Mieterprivatisierung, wo selbst bei einem Verkauf von 10% unter Marktwert erhebliche Surpluseinnahmen realisiert werden,
- └ Ertragssteigerungen der Mieteinnahmen durch konsequente Ausnutzung der erlaubten Mieterhöhungsnotwendigkeiten,
- └ effizientere Bewirtschaftung durch rechnergestütztes Portfoliomanagement, standardisierte Bestandsbewertungsverfahren,
- └ Ablösung der traditionellen Hausverwaltung durch Facility Management (auch durch effizienteren Personaleinsatz und Outsourcing),
- └ Verringerung der Leerstandsquoten (was inzwischen in Frankfurt der demographische Wandel erreicht hat, sich die Deutsche Annington also nicht anstrengen musste).

Hausmann (2011, 70) übernimmt ganz allgemein die Begrifflichkeiten der ‚Hunter & Dealer‘ oder ‚Farmer‘ (wobei das Ganze auch mit Tiernamen funktioniert: ‚Heuschrecke‘ versus ‚Biene‘) und benennt auch gleich das Problem, dass auf das einzelne Unternehmen bezogen nicht immer unterscheidbar ist (ebenda, 63), welches Insekt grad deskriptiv am passendsten erscheint. Benischke (2004, 113ff.) stellt die Portfolioanalyse nach der Boston Consulting Group vor, die zwar auch mit Tiernamen arbeitet, aber meines Erachtens präziser mit der Tatsache umgeht, dass jeder ‚Farmer‘ auch ‚Dealer‘ ist (oder jeder Bauer auch mal was verkauft).

In Bezug auf Großsiedlungen lassen sich aus Sicht der kommerziellen Käufer folgende Segmente ausmachen, die Buchstabenummerierung orientiert sich an weiter oben (Kapitel 3.3.9) eingeführten den Segmenten.

- └ A – Stars,
- └ B/C – Questionmarks,
- └ D – Cash Cows,
- └ E – Poor Dogs.

Dabei sind gar nicht die Cash Cows das eigentliche Problem, sondern die Poor Dogs. Diese sind Verkaufsobjekte im Wartestand. Oder sie stehen dort, wo in der Zwischenzeit ISEKs Abrisse im Stadtbau vorgesehen haben. Typisch sind einzelne, verwahrlosende Objekte, die quasi unbekannten Eigentümern gehören; aus Sicht der Quartiersakteure nur als Briefkastenfirma wahrnehmbar. Dort sind

sie nicht nur nicht in die Stadtteilentwicklungspolitik einbeziehbar, sondern nicht mal im Sinne der Planungskommunikation adressierbar. Sie entziehen sich all den Governance-Strukturen, die seit den 1990er-Jahren in der stadtteilbezogenen Planungssteuerung entwickelt wurden.

Massenwirksamer ist aber das Gebaren der großen Player am Markt, deren Bestände auf unterschiedlichen Wegen ‚eingesammelt‘ wurden, sodass sich oligopolistische Strukturen bilden konnten und von Deutsche Annington, Gagfah, Deutsche Wohnen und LEG-NRW (inzwischen ohne Namenszusatz NRW) dominiert werden. An Hamburg und dem ‚Modellfall‘ Dresden lässt sich exemplarisch aufzeigen, wie man die damalige Gagfah in lokale Stadtentwicklungspolitiken einbeziehen wollte. Nur so viel, meist geht es um Sozialchartas: *„Zwar scheinen sich einige Kommunalpolitiker sehr darüber zu freuen, wenn ihnen die Käufer per Vertrag noch einmal bestätigen, was bereits gesetzlich geregelt ist, ...“* (Häußermann 2006b, 163), aber Sozialchartas sind im Wesentlichen ein Beruhigungsmittel (Kofner 2006, 5). Der Hamburger Versuch, in Steilshoop die Gagfah/Vonovia in ein Stadterneuerungsregime mittels Business oder Housing Improvement District (BID bzw. HID) einzubinden, ist zwar an sich erfolgreich, aber zugleich zeigt die Analyse der gesamten Stadterneuerung des Stadtteils, das zentrale und wesentliche Elemente der Planungssteuerung öffentliches Handeln ohne die Gagfah/Vonovia stattfinden – wie anderswo sonst auch mit öffentlichen Ressourcen. Auch die gelungene Einbindung der LEG in Dortmund-Scharnhorst zwischen 2008 und 2013 muss als Einzelfall gesehen werden. Beide Unternehmen sollen in Bezug auf Steilshoop und Scharnhorst vorgestellt werden.

Die Gagfah und Hamburg

Die Gagfah ist in der Zeit der Privatisierungswellen und des wohnungspolitischen Protests gegen die ‚Heuschrecken‘ zum Symbol eines Unternehmens geworden, welches dem Gegenteil entspricht, was noch das alte G der Gemeinnützigkeit im alten Firmennamen ausmachte. Ursprünglich 1918 als Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten gegründet, wurde das Unternehmen 2004 an den Hedgefonds Fortress verkauft. Mit bedeutenden Zukäufen wie denen der WOBA Dresden und der NILEG Hannover wurde die Gagfah zu einem der größten kommerziellen Wohnungsanbieter Deutschlands und 2015 selbst von jenem Konkurrenten gekauft, der inzwischen unter dem Namen Vonovia der größte kommerzielle Vermieter in der Bundesrepublik ist. Die Gagfah ist ein Produkt von Privatisierungswellen aller Ebenen der öffentlichen Hand: von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (die den Namen Gagfah hergab) über das Land Niedersachsen bis zur Stadt Dresden. Wenn man sich vor Augen führt, dass in der Vonovia unter anderem weite Teile der Wohnungsbestände von 11 der 18 ehemaligen Eisenbahnerwohnungsgesellschaften, Werkwohnungen von RWE und E.On (bzw. dessen Vorgängern) versammelt sind, so muss man sich dieses private Unternehmen als eine Sammlung ehemals gemeinnütziger Wohnungsbestände vorstellen, welche im Industriezeitalter sowohl von staatlichen wie eng mit dem Staat verbundenen Unternehmen einst errichtet wurden, um die eigenen Arbeiter und Angestellten mit preiswertem Wohnraum zu versorgen – eben jene breiten Schichten, deren Spektrum weit über die Inanspruchnahme von Sozialwohnungen hinausreicht.

Aus der Sicht von Mieterinteressenvertretungen hatte die Gagfah ihren Ruf bald völlig verspielt. Das Bild der ‚Heuschrecke‘ prägte sie mit (vgl. AKU Wilhelmsburg 2012). Gerade in Hamburg stand die Gagfah immer unter sehr intensiver Beobachtung. Nicht nur dort zerfällt der Blick auf die Gagfah in zwei Zeitabschnitte.

Der Wechsel hin zu einem renditeorientierten Unternehmen war 2004 logischerweise nicht konsequenzfrei. Die Renditeerwartungen wurden unternehmensintern zu Vorgaben, die wiederum zur

Deckelung von Kosten führten, was insbesondere zu einer minimalen Aktivität im Bereich der Instandsetzung führte. Auf der anderen Seite wurde in dem Maße, in dem es erlaubt wurde (durch rechtliche Regelungen, Sozialchartas und andere Vereinbarungen im Rahmen der Käufe), Personal freigesetzt und Mieten erhöht. So weit, so normal für unternehmensinterne Restrukturierungsprozesse. Nur für Mieterschaft und Stadtpolitik schien das alles überraschend in deren Wahrnehmung. Und die Frage muss unbeantwortet bleiben, ob das, was die Gagfah unternehmensintern für minimal ausreichend an Instandsetzung hielt, noch einem bautechnischen Substanzerhalt entsprach. Jedenfalls pressewirksam bekam die Gagfah ein schlechtes Image, unterlegt durch verschimmelte Wohnungen mit zugigen Fenstern, kaputte bzw. veraltete Heizungen und Fahrstühle und nicht erreichbaren (weil in ihrer Anzahl reduzierten) Hausmeistern, die Berichte aus der Steilshooper Bürgerschaft im Rahmen der Interviews 2014 und Wilhelmsburg (hier: AKU Wilhelmsburg 2012) glichen sich. Stadtpolitische Akteure und auch Stadtverwaltung und von ihr Beauftragte sahen dabei hilflos zu, denn auf Quartiersebene fehlen Steuerungsmöglichkeiten. Im Gegenteil, gerade die Individualität mietrechtlicher Fragen, die eben keine Pauschalbehandlung ganzer Gruppen sinnvollerweise zulässt, führte dazu, dass sich Mieter immer einzeln wehren mussten, sich dadurch etwaige Gegenbewegungen eher atomisierten, zudem sozial eher Benachteiligte auch hier über weniger Ressourcen verfügten, ihr eigenes Recht geltend zu machen. Eine empirische Erhebung von 2012, die von 10% der Gagfah-Haushalte im Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg Rückmeldungen erreichte, führte zu folgenden Rückmeldungen: (AKU Wilhelmsburg 2012, 4ff.):

- └ ca. 2/3 der Wohnungen mit akutem Schimmelbefall,
- └ ca. 2/5 der Wohnungen mit Nässeindringungen durch Fenster oder nicht dichtende Wände,
- └ ca. ¼ der Wohnungen mit zugigen, weil maroden Fenstern;
- └ hinzu kommen veraltete Heizungen (z. T. Nachtspeicher) und häufig defekte Fahrstühle.

In Hamburg-Steilshoop gehören ihr 28% Bestände. Das Besondere dort ist, dass sie über das Instrumentarium des Hamburger Housing-Improvement-District-Gesetz (eigentlich: Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen, FUHH 2007a) analog zu privaten Eigentümern in den typischen BID-Geschäftsstraßen einbezogen wird. Dabei ist relevant, dass es für die Gagfah mit 28% nicht möglich ist, eine Sperrminorität im Lenkungsausschuss zu halten. Als dennoch größter Eigentümer (Saga auf Platz 2 mit 25%) ist die Gagfah im Housing Improvement District (HID) zwar mit 1 Million € dabei, hat aber in der Zeit zwischen 2004 und 2014 kaum in ihre eigenen Bestände investiert. Für die erste Dekade der privatisierten Gagfah steht das pessimistische Bild, dass Happe zeichnet: *„[I]nternationale Fonds verwalten ihre Großbestände ohne am Gemeinwohl orientierte längerfristige Ziele. ... Die Abwärtsspirale aus Qualitätsmängeln, räumlichen Verfall und sozialer Stigmatisierung erfasst inzwischen auch bisher stabile Quartiere. Der Wohnungsmarkt wird zum Vehikel der Segregation“* (Happe et al. 2010, 231). Das ISEK Steilshoop benennt sogar einen Bericht der ARD-Sendung Monitor, um deutlich zu machen, dass die Instandhaltungskosten pro m² pro Jahr von 15,29 € auf 7,60 € sanken (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 18). ‚Gagfah-Erraten‘ in der Wahrnehmung innerhalb des Quartiers wurde in fast allen Interviews 2014 angesprochen. Die Gebäude der Gagfah, die sich relativ und absolut in ihrer Substanz gegenüber den Häusern der anderen verschlechterten, waren unterscheidbar wahrnehmbar.

Die Hamburger Beispiele zeigen eine besondere stadtpolitische Brisanz. Sowohl Wilhelmsburg (IBA) als auch Steilshoop (HID) sollen modellhaft aufgewertete Stadterneuerungsprozesse sein, die ohne eine Verdrängung alteingesessener Bevölkerung geschieht – so zumindest der stadtentwicklungspolitische Anspruch, der sich in der IBA und dem Begriff *„Sprung über die Elbe“* kulminierte (vgl. z. B.

FUHH 2005, kritisch dazu AKU Wilhelmsburg 2013). Und gerade in Wilhelmsburg sind in der Nachbarschaft der Gagfah-Straßenzüge umfassende Investitionen in die öffentlichen Räume des Quartiers und der sozialen Infrastruktur erfolgt. Steilshoop bekommt einen neuen Schulcampus. Diese Hebung des allgemeinen Standards im Quartier bei gleichzeitigem *Downgrading* der Gagfah-Bestände führt dazu, dass aus vormalig homogenen Wohnbedingungen ‚gute‘ und ‚schlechte‘ Ecken werden. Verdrängung findet hier zusätzlich auf einer symbolischen Ebene ab. Die Mieter bestimmter Unternehmen (hier nur exemplarisch die Gagfah) fühlen sich ‚abgehängt‘. Ihr symbolischer Preis, den sie für ein Bleiben in der aufgewerteten Nachbarschaft bleiben zu können, scheint der Verbleib in der ‚schlechten‘ Wohnung zu sein. Denn in sanierte oder neugebaute Wohnungen anderer Anbieter im Quartier zu wechseln, ist ihnen oft individuell nicht möglich, sei es aus preislichen Gründen, da sanierte Wohnungen dann doch höhere Kaltmieten bedeuten oder die höhere Nachfrage in z. T. durch den Raum begrenzten Beständen einen nicht zum Zuge kommen lässt (AKU Wilhelmsburg 2012, 12).

Nach knapp zehn Jahren hat die Gagfah einen Schwenk vollzogen, der auch in Steilshoop spürbar ist; zu den Veränderungen gehören u. a.:

- └ Aufstellung einer 10-Jahres-Planung 2013–23 für die Sanierung, dessen Mittel nach Ausscheiden von Fortress im Juni 2014 freigegeben wurden;
- └ Personal in der Kommunikation fürs Bestandsmanagement (die ‚zuständige Telefonnummer‘ mit Prokura fürs Quartier);
- └ Beginn der Sanierung mit dem symbolisch wichtigen Stelzenhaus über der Gründgensstraße im Herbst 2014;
- └ Einsetzen der AWO für die Sozialplanung bei Sanierungen, insbesondere für Altmietler (die meist auch ältere Mieter sind), was zwar weniger ist als eine Sozialplanung nach §180 BauGB, aber positiv gesehen wird.

Die Gagfah sollte nun in Hamburg exemplarisch für den Wandel der kommerziellen Anbieter weg von der Heuschrecke hin zu Bestandshaltern stehen. Waren die ersten 25 Jahre nach Abschaffung der Gemeinnützigkeit davon geprägt, dass kommerzielle Wohnungsunternehmen ihre Bestände mit dem Ziel wahrnehmen, diese möglichst gewinnbringend verkaufen zu können, so fand nach der Finanzkrise 2008 ein Wandel statt, der die Investition in deutsche Immobilien generell zu einem eher sicheren Anlageprodukt werden ließ. Und ein Land mit einem umfassenden Rechtssystem und einer vergleichsweise hohen Zahlungsmoral der Mieterschaft (und sei es der hohen Zahlungsmoral der Wohnungsämter, welche die Mieten der Schwächsten übernehmen) und ein Produkt, welches bei einer angemessen niedrigen Instandhaltung ausreichend wenige Kosten produziert um Renditen zu erwirtschaften, die als solide wahrgenommen werden, hat hier nichtmonetäre Werte zu bieten. Wohlgemerkt: es sind nicht mutmaßlich der Zustand von Gebäuden oder die fehlende Steuerungsfähigkeit in der Quartiersentwicklung, die zum Umdenken geführt haben, sondern veränderte globale Anlagestrategien nach der Finanzkrise.

Im Konkreten ist dabei auch zu bedenken, dass sich die Gagfah nach 2004 freigestelltes *Know-How* erstmal wieder akquirieren muss. Das wird auch sehr präzise bei den Akteuren wahrgenommen und wurde wie folgt im Interview 2017 geschildert: *„Die personellen Ressourcen mussten erst einmal wiederaufgebaut werden. Die Gagfah hatte alles was Bestandspflege und Modernisierung betrifft erst einmal zurückgefahren. Es gab große Probleme auch nach der Fusion; man musste sich erstmal bei der Vonovia finden. Es scheint aber immer besser anzulaufen. Die haben einen wahnsinnigen Sanierungsstau, der erst einmal abzuarbeiten ist. Dadurch gibt es wieder Personal, dass für die Bestands-*

pflege zuständig ist und auch für uns ansprechbar ist. Klar ist, dass sie auch die Guten sein wollen, aber sie sind letztendlich ein gewinnorientiertes Unternehmen. Da hängt viel von einzelnen Vertretern ab, auch wenn die Vonovia viel zentralistischer und hierarchischer eingestellt. Es wird viel auf Bundesebene entschieden und nicht regional. Das heißt, die Leute vor Ort müssen sich massiv in der Zentrale dafür einsetzen, dass etwas geschieht. Der Zug in Richtung Modernisierung und Instandsetzung läuft schon, aber es ist immer mal wieder ein wenig holprig. Eigentlich bräuchten sie vor Ort mehr Manpower.“ Man benennt auch die Zwiespältigkeit der Sanierung am Beispiel des Stelzenhauses in der Gründgensstraße. In einem anderen Interview wird als Kritikpunkt der Sozialplanung benannt, dass Mieterhöhungen nur aufgeschoben werden und nennt auch einen Prüfvorgang des örtlichen Mietervereins. Die Debatten über die zu erwartenden Mieten bei der ‚neuen‘ Gagfah werden im Quartier intensiv diskutiert, denn es sind gerade hier auch die nach und nach aus den Sozialbindungen herausfallenden Sozialwohnungen, um die es in deren Sanierungsprogramm 2013–2023 gehen wird, die 20% Mieterhöhungspotenzial werden da ausgeschöpft. Auch ein kommerzielles Unternehmen ist darauf angewiesen, bis zu einem gewissen Grad attraktive Wohnungen anzubieten, um entsprechende Mieten zu erzielen – ganz ohne die Qualität des zu verkaufenden Produkts funktioniert kommerzielles Anbieten auf einem Markt nun mal nicht (vgl. Häußermann 2006b, 162). Auf der anderen Seite nimmt die Vonovia seit 2015 in Steilshoop auch in erklecklichem Maße Geflüchtete auf.

Das eben skizzierte Risiko ist eines, dass sich erst mit entsprechendem planungsgeschichtlichen Abstand definieren lässt. Wenn die Gagfah z. B. in den beiden Hamburger Quartieren nun dahingehend vom Wachstum der Stadt profitieren will, dass sie ihre Mieterschaft hinsichtlich der Zielgruppen neu ordnet, dann sind Verwerfungen denkbar, liegen aber nicht ohne weiteres auf der Hand. Ein weiterer Interviewpartner meint 2017: *„Falls sie vorhätten, eine reichere Klientel nach Steilshoop zu bekommen, werden sie es nicht so richtig schaffen. Was hin und wieder auffällt, dass es Zuzüge aus dem Umland gibt, weil es in Steilshoop billiger ist als sonst irgendwo in Hamburg. Auch im Sozialmonitoring sieht man das. Und wenn man sieht, dass ein Teilraum von Steilshoop schlechter geworden ist, dann ist das nur relativ. Da hat sich nicht so viel in Steilshoop verändert, aber der Hamburger Durchschnitt ist höher geworden. Was Steilshoop weiterhin stabilisiert ist der Umstand, dass wir viele alte Postwohnungen und so etwas haben, wo die Rentner durchaus gute Renten bekommen.“* Wenn nun also die Gagfah nicht wie früher das Unternehmen im Quartier sein will, dessen Wohnungen man als die qualitativ schlechtesten bereits von außen erkennt, sondern in dem eigentlich attraktiven Quartier der Anbieter der relational höchsten Qualität und damit des relational höchsten Preises sein will, stehen Verdrängungsprozesse an, die dann wiederum bei anderen – in Hamburg wohl die öffentliche Saga – die Verantwortung abladen, das Segment für die sozial Schwachen abzudecken. Hier ist die Gretchenfrage für die Steilshooper Wohnungsunternehmen: Wer wird in einer Gesamtschau 2023 (dem Ende der Gagfah-Sanierungen) eher die Mittelschicht und wer die Sozialfälle beherbergen? Dazu gehört, wie tief der Anteil der zwischen 2011 und 2014 von 71% auf 47% gesunkenen Sozialbindungen werden kann, um sowohl einen nicht unterdurchschnittlichen Sozialstatus als Quartier in allen Teilbereichen zu erreichen als auch preiswerten und billigen Wohnraum bereitzustellen – und wie sich das auf Private, Genossenschaften und kommunales Unternehmen verteilen. Nach 2015 gehört die Gagfah in Hamburg allerdings ebenso zu den Unternehmen, die sich in der dezentralen Unterbringung Geflüchteter engagieren; und sie stellen temporär (während des Neubaus des Schulcampus) Ausweichquartiere für soziale Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung – eben in jenem Stelzenhaus an der Gründgensstraße, von dem bereits die Rede war (Kapitel 3.1.1). Der 2013 eingeleitete Wandel ist für den Moment vollzogen. In hamburgischen Relationen wird in Steilshoop immer noch nicht hochpreisig vermietet. Und das Stelzenhaus ist saniert.

Privatisierung etwas anders? Die LEG in NRW

Die LEG ist ein u. a. Goldman Sachs gehörendes, fast ausschließlich auf das namensgebende Bundesland sich konzentrierendes Wohnungsunternehmen (welches inzwischen den Zusatz NRW aber weglässt). In möglicherweise relevanten Nuancen unterscheidet es sich von anderen, was sich im Fallbeispiel Dortmund-Scharnhorst zeigt. Die LEG-NRW wurde 1970 gegründet, Vorgänger gehen auf Siedlungs- und Heimstättengesellschaften zurück, die ebenso unter ein gemeinsames Landesdach kamen wie 1987 die Restbestände der Neuen Heimat (Landtag NRW 2013, 119). Unter der Rüttgers-Landesregierung wurde sie 2008 verkauft, doch ist sie weiterhin ein regional verankertes Unternehmen und unterscheidet sich damit möglicherweise in einem zentralen Aspekt von Unternehmen mit ehemals im Bundeseigentum befindlicher Wohnungsbeständen (z. B. Gagfah), welche über die Republik verteilt sind: Die LEG besitzt im unternehmensnamengebendem Bundesland 24 Niederlassungen oder Kundencenter, davon eine Niederlassung in Dortmund. Das heißt lokal angesiedelte Entscheidungskompetenz. Da funktionieren die vorhergehenden Bezüge zwischen den gesamtstädtischen Akteuren, z. T. auch aufgrund personeller Kontinuität, wie im Interview mit den Vertretern der Verwaltung berichtet wird. *„Da wo es geht, sucht man auch gemeinsame Lösungen. Aber da gibt es Grenzen. Da bekommen wir auch Signale, dass dies nicht mehr geht oder jenes. Das sind einfach strategische Ziele, die von der Investorensseite kommen – nicht nur Renditeerwartungen, sondern auch die Frage, was kann man investieren, wie groß ist die Prokura für die Niederlassungsleiter hier. Es wird aber auch an anderen Standorten wie dem Mailänder Viertel in Wickede investiert. Es ist also nicht so eine Heuschrecke gekommen, aber es gibt ganz klare Entscheidungen, in was man investiert und in was nicht. In die harten Geschichten wird investiert, das sieht man jetzt in Dortmund, bei den weichen ist man zwar dabei, aber mit einer gewissen Zurückhaltung.“* Ein Indikator dafür ist die inzwischen erfolgte Schließung des LEG-Kundenbüros in Scharnhorst, welches der räumliche Ort der Kooperation im WQM gewesen ist, denn hier trafen sich Gremien (siehe Kapitel 6.3.3). Ebendiese treffen sich nun zu Scharnhorst, weiterhin auf Einladung der LEG, nun in Hörde im Dortmunder Süden.

Betont wird vom Leiter des Wohnungsamts aber auch, dass die LEG in das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement Scharnhorst noch als öffentliches Unternehmen LEG-NRW eingestiegen ist und das Engagement also ‚mitprivatisiert‘ wurde. Wenn also die damalige Dortmunder Niederlassungsleiterin Andrea Kisters betont, dass *„[a]usschlaggebend für die Zusammenarbeit war [...], den Standort trotz seiner besonderen Herausforderung als Großwohnsiedlung zu entwickeln“* (Interview gefunden in: Dortmund 2011, 25.) und sie sich *„... Gedanken gemacht [hat], ob die in das Projekt investierten Gelder gut investiert sind“* (ebenda, 27), dann ist der Unterschied zum kommunalen Unternehmen trotzdem augenfällig: für die Dogewo 21 ist eine Strategie der Bestandsentwicklung in der eigenen Kommune normal, für die LEG eine bewusste unternehmensstrategische Entscheidung. Nichtsdestoweniger scheint eine strategische Einigkeit zu herrschen, wenn die LEG-Niederlassungsleiterin betont: *„Soziales Engagement ist ein fester Bestandteil unserer Unternehmensstrategie“* (ebenda). Aber im Unterschied zu anderen privatisierten Wohnungsunternehmen sind von den 90.000 Wohnungen des Unternehmens – 35.000 im Rheinland, 33.000 im Ruhrgebiet und 21.000 in Westfalen – 57% öffentlich gefördert und noch 40% der Bestände sind Sozialwohnungen (Landtag NRW 2013, 118f.). Es bleibt der LEG angesichts der meisten Bestände – auch in Scharnhorst – wohnungswirtschaftlich nichts anderes übrig, um Mieter zu binden und das Wohnen auch in seiner Qualität zu halten und die Zufriedenheit der Mieter zu gewährleisten.

Daher betont der Interviewpartner aus der Verwaltung: *„Die LEG ist stabil dabei, wenn die aussteigen würden, ergäbe die gesamte Kooperation auch noch wenig Sinn, da die Bestände der anderen beiden*

doch recht klein sind. Die meisten wohnen hier schon bei der LEG. Bei den Verantwortlichen in Dortmund der LEG sind die Kollegen schon recht stolz auf die Kooperation und die gute Zusammenarbeit, die besteht. Sie sind auch stolz darauf, dass Scharnhorst sich gut entwickelt hat trotz des immer noch etwas negativen Außenimages, weil es so weit draußen liegt. Aber es ist kein problembehafteter Stadtteil. Die LEG ist auch froh, wenn die Mieterstruktur hier stabil ist, es nicht zu viele Wegzüge gibt und die Leerstände nicht groß werden. Da ist jedes Unternehmen dran interessiert. Die LEG ist nun auch langjährig in Scharnhorst, auch durch die Bestände der Ruhr-Lippe, die sie übernommen hatten. Die Gagfah hatte hier noch ein paar Wohnungen, die sie hier an die LEG verkauft haben, das war aber verschwindend gering. Vonovia ist gar nicht in Scharnhorst vertreten.“ Es ist eine Wechselwirkung zwischen der Unternehmensentscheidung, an Standorten wie Scharnhorst festzuhalten – was die LEG generell tut – und der Partnerschaft, die zwischen LEG und nordrhein-westfälischen Kommunen möglich ist.

Die LEG erscheint hier als Ausnahmefall, auch weil ihre Vorgänger wie die Neue Heimat/LEG-NRW und die Ruhr-Lippe auch in Scharnhorst ebenso wie die Dogewo 21 beim wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement von Beginn an mitgemacht haben. Dortmund kennt andernorts seine ‚Heuschrecken‘. Es ist eine der Städte mit dem größten Anteil an Wohnungen, die so in andere Hände gegangen sind und die Stadt hat an anderen Standorten auch schlechte Erfahrungen gemacht mit Investoren, die gar nichts mehr tun, selbst wenn die gesetzliche Wohnungsaufsicht nur mit Zwangsgeldern und Druck ausgeübt wird. Warum die LEG aus diesem ‚Heuschrecken‘-Verhalten gewissermaßen ausschert, kann am Beispiel Scharnhorst nicht allein begründet werden, ebenso wenig ob das unternehmensstrategische Verhalten der LEG langfristig auf Bestandsentwicklung am Standort setzt. Aber es mag eine Rolle spielen, dass es tradierte Mieterbeiräte bei der LEG in Scharnhorst gibt. Gerade Dortmund gilt als positive Beispiel in NRW, dass Mietervereinigungen in der Lage sind, auf Problemimmobilien wirksam das Licht der Öffentlichkeit zu lenken (Landtag NRW 2013, 93). In Scharnhorst sah das mal wie folgt aus, als die LEG Bestände in Scharnhorst verkauft hat (um liquide Mittel für die Sanierung zu bekommen), die dann an Unternehmen gekommen sind, welche auch augenscheinlich die Bestände verkommen lassen, also den erwähnten Cash-Cows vergleichbar sind. Der Unterschied in Scharnhorst liegt zwischen LEG-Häusern gemeinsam mit jenen der Dogewo 21 und des Spar-&Bau-Vereins einerseits und den wenigen Beständen anderer privat(isiert)er Vermietern, denn die LEG hat am Sanierungsprogramm teilgenommen.

Der Grund, warum die LEG aus der Governance-Perspektive eher einem kommunalen oder genossenschaftlichen Unternehmen vergleichbar agiert, ist die eingeübte Kooperation und das Vorhandensein lokaler Prokura bei allen Beteiligten. Die Moderation des Wohnungsamts einschließlich dessen Vermittlerrolle zu und zwischen den anderen Wohnungsunternehmen und zu den anderen Ämtern ist anerkannt. Die personelle Kontinuität der Ansprechpartnerschaft und die Fähigkeit der Stadtverwaltung, das gegenseitige Wahrnehmen der spezifischen Interessen innerhalb des Quartiers zuzulassen, aber auch die Hartnäckigkeit des Amtes, über inzwischen fast 20 Jahre die unterschiedlichen Phasen des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements anzutreiben, werden von allen Seiten geschätzt und betont. Dortmund gilt generell als eine Stadt mit einem sehr aktiv agierenden Wohnungsamt und einer leistungsstarken Verwaltung, welche im Verbund mit einem ebenfalls aktiv agierenden stadteigenen Wohnungsunternehmen mit teilweise dominierenden Beständen agiert (Landtag NRW 2013, 126f.). Am Anfang des WQM und der Kooperation mehrerer Wohnungsunternehmen in Scharnhorst stand dann ein gemeinsames Belegungsmanagement, bei dem seitens des Amts zuerst viel Überzeugungsarbeit geleistet werden musste, dass es hinnehmbar ist, wenn Mieter innerhalb Scharnhorsts, aber nicht innerhalb desselben Unternehmens umziehen, wenn sie eine größe-

re/kleinere/andere Wohnung im Quartier suchen, die gerade beim eigenen Unternehmen nicht verfügbar ist. Das erforderte viel bilaterales Agieren des Amts, heute wird es von der Wohnungswirtschaft als normal gesehen (Dortmund 2011, 30). Ob es nachhaltig ist, wird nicht nur die Zeit zeigen, sondern auch, ob sich die LEG ihre Eigenständigkeit bewahren kann. Zumindest in der Zeit von 2008–12 hat sie im Schnitt auch 13–14€/qm in die Instandhaltung investiert und damit den Vorgaben des Verkaufs entsprochen (Landtag NRW 2013, 120). Und sie hat als größter Eigentümer in Scharnhorst nicht nur zu Beginn des WQM als öffentliches Unternehmen die Geschäftsführung der Steuerungsgremien (siehe Kapitel 6.3.3.) übernommen, sondern koordiniert in dieser Rolle die Sitzungen beider Gremien bis heute.

Ein für Großsiedlungen neues Rollenverständnis als Akteur: die Selbstbeschränkung auf das Bereitstellen preiswerten Wohnraums

Die Rolle der Kommerziellen in einem Quartier ist strukturell eine andere als die von Öffentlichen oder Genossenschaftlichen. Und das ist es auch, was Siedlungen der Ära 1919–1989 heute von damals unterscheidet. Die ‚Erbauer‘ der Siedlungen (öffentliche und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft) haben sich zugleich auch immer als Motoren der Siedlungsentwicklung gesehen, ihr Auftrag ging über das schiere Bereitstellen von Wohnraum weit hinaus. Egal ob als milieuspezifische Genossenschaft mit Namen wie Spar- & Bauverein, Humboldt-Universität, ob als Beamtenwohnungsbau, als Wohnbaugesellschaften der Deutschen Bahn und Post oder die ursprüngliche Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten (Gagfah), als kommunales Unternehmen oder gar als ‚Neue Heimat‘: Diese Unternehmen führten ihre Programmatik im Namen oft mit. Der Name Vonovia besitzt nach meinem Wissensstand keine Programmatik (und wenn, dann definitiv nicht im Sinne ihrer öffentlichen Unternehmensvorgänger). Selbst wenn die Traditionalisten in der Großsiedlung kaum Stadttrenditeressourcen einsetzen, so sind sie immer noch Stabilisatoren des Quartiers, die sich umfangreich um ihre – mitbestimmenden(!) – Mieter kümmern und genossenschaftseigene soziale Infrastrukturen bereitstellen, die dann wiederum einen Teil der infrastrukturellen Lebensqualität im Quartier ausmachen.

All dies zu tun, dazu haben kommerzielle Unternehmen keinen Grund. Sie sind im positiven Sinne Bereitsteller preiswerten Wohnraums. So negativ vor Ort die Effizienzsteigerung der Immobilienverwaltung durch Zentralisierung und Digitalisierung bei den Akteuren und Mietern ankommt, es gelingt den Kommerziellen in großem Maßstab, Bestände mit minimalen Kosten zu bewirtschaften, sodass Renditen entstehen, welche die Eigentümer für angemessen halten, ihre jeweiligen Pensionsfonds o.ä. bedienen zu können. Und nach 2003 hat die öffentliche Hand das passende Kalkulationsmodell dazu geliefert: die ‚Hartz-IV‘-Reform. Von nun an war öffentlich bekannt, wie viel das Sozialwesen an Kosten der Unterkunft zahlt. Es wurde einerseits eine faktische Untergrenze definiert, die man nur zum Preis des Dumpings unterschreiten sollte, um Konkurrenten Marktanteile abzujagen (oft keine Notwendigkeit mehr heute) und es war faktisch eine sichere, kalkulierbare Einnahmequelle, sodass ein Portfoliomanagement darauf abgestimmt werden konnte. Und angesichts der durch Masse erzielbaren Skaleneffekte, die man selbst in einer einzelnen Siedlung schon erzielen könnte, lassen sich die Bewirtschaftungskosten so weit drücken, dass trotz preiswerter Mieten (‚Hartz-IV-Satz‘) die Renditeerwartungen erfüllt werden konnten.

Interessant ist also am Ende dieser Privatisierungsära, dass sich nicht nur die Segmente innerhalb einer Großsiedlung heterogenisiert haben, sondern dass unterschiedliche Eigentübertypen sich auch verschieden auf die Segmente fokussieren. Das stellt die politische Forderung nach der Rolle der Großsiedlungen an sich als preiswerte Wohnraumreserve der Stadt vor weitere Probleme. An sich

kann man diese Forderung aus stadtentwicklungspolitischer Sicht für mindestens ambivalent halten, wenn sich jene Forderung aus einer Raumlogik speist, die ‚drinnen‘ Gentrifizierung zulässt, solange ‚draußen‘ am Rand die sozial Schwachen noch was finden. Doch die Wohnraumversorgung breiter Schichten in einer Großsiedlung wie zu deren jeweiliger Gründerzeit wird heute stärker denn je durch die Eigentumsverhältnisse geprägt. Eine fast vollständig privatisierte Wohnsiedlung wird möglicherweise kaum andere Segmente bereitstellen als den ‚Hartz-IV‘-geeigneten Wohnraum, mit entsprechenden Folgen für die Sozialstruktur, wie man mit Blick in die Monitorings Soziale Stadtentwicklung z. B. am westlichen Berliner Rand in Staaken veranschaulichen kann. Im selben Monitoring tauchen viele Teilgebiete der Ostberliner Stadtrandsiedlungen als sozial unauffällig auf – hier clustern sich die mittelschichtsaaffinen Genossenschaften.

Es lohnt sich also, im Blick zu haben, welche Unternehmensform am Ende dieser Ära welche Segmente ‚bedient‘, um daraus ableiten zu können, was das für Handlungsbedarfe der Stadterneuerung erzeugt. Das ist zu wenig ablesbar, wenn man – nachvollziehbarerweise – jeweils mit ‚allen‘ Eigentümern agieren will und ‚überall‘ in der Siedlung im Sinne der Erneuerung intervenieren möchte. Das soll auch nicht von mir infrage gestellt werden, aber es ist ggf. durch eine solche analytische Einbeziehung des ‚Grundverhaltens‘ von unterschiedlichen Unternehmenstypen zielgerichteter möglich, die eigenen Städtebauförderressourcen einzusetzen. Denn kein Unternehmen egal welchen Typs setzt zusätzliche Ressourcen in der Stadterneuerung ein, weil es das mal eben so möchte. Genossenschaften werden mittelbar durch ihre vor Ort ansässige Mieterschaft mitgesteuert, öffentliche (kommunale) Unternehmen durch dieselbe lokale Politik, welche auch Stadtteilentwicklungspolitik verantwortet. Kommerzielle Unternehmen müssen – um am Ende die Erwartung der responsabilisierten Pensionsfondsanleger zu erfüllen – ein bestimmtes Geschäftsmodell fahren. Das verhindert nicht die lokale Versorgung mit preiswertem Wohnraum; ganz im Gegenteil! Aber das verhindert prinzipiell den Einsatz von Stadttrenditeressourcen aller Art, welche für die Siedlungen der Moderne konstituierend waren.

Den Preis bezahlen die Siedlungen indirekt; nicht durch die Tatsache, dass es innerhalb der Siedlung ausdifferenzierte Segmente A–D existieren oder dass die eine Fassade weniger aufwendig saniert ist als die andere. Unausgesprochen und unwidersprochen war über lange Jahre, dass das Wohnungsunternehmen einer Siedlung sich dort über das gewohnte Maß hinaus engagiert – hierfür hat sich der Begriff der Stadttrendite etabliert. Das kann Sozial sponsoring sein, dazu gehört das preiswerte/kostenlose Bereitstellen von Ressourcen und Räumen für soziale Infrastruktur, aber auch ein dichtes Netz beispielsweise an Hausmeistern, die Ansprechbarkeit und Sicherheit im Quartier vermitteln. Diese Aufgaben müssen nun die Öffentlichen und Genossenschaftlichen in den Siedlungen allein schultern – ein klassischer ökonomischer externer Effekt.

Man könnte – gerade mit Blick auf die Sozialstruktur der ein oder anderen ostdeutsche Genossenschaft und ihren ‚Mittelschichtsrentner‘ – nun meinen, dass dafür in vielen Siedlungen die Kommerziellen sich eben auf jenes preiswerte ‚Hartz-IV-Segment‘ konzentriert haben, wo es zwar möglicherweise weniger schön ist als bei einer Genossenschaft zu wohnen, aber immer noch den Standards entsprechen kann (hier sind freilich wohnungsaufsichtliche Bemühungen der Kommunen massiv zu verstärken, um das Wahren von Standards auch einfordern zu können).

Doch wir erleben möglicherweise in angespannten Marktsituationen der heutigen Zeit bei den kommerziellen Oligopolisten einen Schwenk: Nun wollen sie selbst die ‚Stars‘ haben, die sich aufgrund

der Privatisierungsgeschichte und dem ‚heuschreckenhaften‘ Gebaren der Kommerziellen in jener Zeit zwischen 1994 und 2008 eher bei den Öffentlichen und Genossenschaftlichen finden ließen.

Angenommen, die Kommerziellen erobern erfolgreich Marktanteile im Segment der Stars. Das bedeutet zum einen, dass den Öffentlichen viel stärker der Auftrag zukommt, sozial Schwache mit Wohnraum in den Siedlungen zu versorgen (in Berlin gibt es Neuvermietungsquoten an diese von 60% und mehr). Weniger Mittelschichtsvermietungen bedeutet dann zum anderen ebenso, dass sie Einnahmen verlieren, um Stadttrenditemittel in den Siedlungen zu verausgaben oder ihre bewusst ressourcenintensivere Bewirtschaftung (lokal verankerte Hausmeister und Ansprechpartner) reduzieren müssen. Doch das wird möglicherweise bereits eine neue Ära sein.

Umgang der Wohnungsunternehmen mit den Angebotssegmenten in Großsiedlungen						
	Typ A	Typ B1	Typ B2	Typ C1	Typ C2	Typ D
	Stars	Oberer Standard	Questionmark	Unterer Standard	Cash Cows	Poor Dogs
Öffentliche Wohnungsunternehmen	<p>Stark repräsentiert in Aufwertungsstrategien, gerade bei energetischer Sanierung</p> <p>Mittelschichtaffin, auch zur Attraktion neuer Bewohner (auch Neubau bei Nachverdichtung)</p>	<p>Normale Bestände in sanierten Großsiedlungen</p> <p>Bei geringen Renditeerwartungen ausgeglichenes Verhältnis von Kosten und Einnahmen</p>	<p>Inhärente Tendenz zu C1 bei stabilen, aber ausschließlichen Instandhaltungsinvestitionen</p>	<p>Relational „abgerutschte“ ex B1-Bestände</p> <p>Möglicherweise intern als „KdU-Bestände“ strategisch gesichert, um dieses Segment zu geringeren Kosten als A/B1 anzubieten</p>	i.d.R. aufgrund öffentlicher Kontrolle nicht vorhanden	
Genossenschaftliche Wohnungsunternehmen	<p>Stark repräsentiert in Aufwertungsstrategien, gerade bei energetischer Sanierung</p> <p>Vorzeigobjekte gegenüber den eigenen Genossen, oft Wohnung der artikulationsfähigen Genossen innerhalb der Genossenschaft</p>	<p>Normale Bestände in sanierten Großsiedlungen</p> <p>Bei geringen Renditeerwartungen ausgeglichenes Verhältnis von Kosten und Einnahmen</p>	Relational „abgerutschte“ ex B1-Bestände		i.d.R. aufgrund genossenschaftlicher Kontrolle nicht vorhanden	
Kommerzielle Wohnungsunternehmen	<p>Bisher in diesem Segment nicht vertreten, ...</p> <p>... sofern nicht im Rahmen von Komplettverkäufen mit erworben, dann bisher Häufig Einzelverkäufe angestrebt</p> <p>Bei Kurzfriststrategien vorläufiges Verbleiben in der Kategorie B (häufig)</p>	<p>Werden nach Kauf wg. Geringer Renditen i.d.R. zu B2 oder C2</p>	<p>Tendenz entweder zu A (Investitionsbereitschaft i.V.m. Renditeerwartungen der Zukunft) oder sukzessives Downgrading zu C bei Kostensenkungs-</p>	<p>ergibt sich aus Entwicklungen von Typ B: hier: Ausschöpfen anderer Kostensenkungspotenziale wie digitalisierte Bestandsbewirtschaftung oder Per-</p>	<p>ergibt sich aus Entwicklungen von Typ B: hier: Kostensenkungsstrategien mit Wirkung bei der Instandhaltung</p> <p>Präferenz für C2 statt C1 ergibt sich aus höherer Rendite durch gesenkte Kosten</p>	<p>Fälle extremer Lagegunst (z. B. „Überbleibsel“ aus rückgebauten Stadtumbaugebieten)</p> <p>Bewusst runtergewirtschaftete Bestände mit Kostensenkungsstrategie („Heuschreckenmodell“)</p>
Eigene Darstellung						

Tabelle 8

3.8 Erstes Zwischenfazit: erneuerte Großsiedlungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Der Gegenstand Großsiedlung heute

Großsiedlungen sind wie eingangs dargestellt ein Produkt der späten Moderne. Aufgrund der erläuterten wohnungswirtschaftlichen Umbrüche nach 1989 bzw. 1994 kann aber deutlich eine Epoche abgegrenzt werden – weder vor 1919 noch nach 1989 sind solche Siedlungen entstanden. Denn sie sind nicht nur ein Artefakt einer bestimmten stadtbaugeschichtlichen Epoche, sondern zugleich Zeugnis eines Wohlfahrtsstaates, als den sich die Weimarer Republik, die DDR und auch die ‚alte‘ Bundesrepublik verstanden haben. Öffentliche und genossenschaftliche – gemeinnützige – Wohnungsunternehmen sorgen in beiden Nachkriegsepochen dafür, dass das Wohnen zu einem Gut geworden ist, um welches sich sozialpolitisch gekümmert wurde. Mit Bezug auf die späten Siedlungen sei sowohl der Verweis zur Brandtschen Städtebaupolitik der 1970er-Jahre als auch auf die Ziele der Honeckerschen DDR gestattet, die Wohnungsfrage bis zum Ende des 20. Jahrhunderts lösen zu wollen. So unterschiedlich beide Systeme waren, im Siedlungsbau entsprachen sie einem überall in Europa zu findendem Typus von Stadtentwicklung.

Die in diesem Kontext entstandenen Siedlungen am Stadtrand stellen sich also heute als ein städtebauliches Produkt mit mannigfaltigen Eigenschaften dar:

- └ Großsiedlungen sind eine preiswerte Alternative auf angespannten gesamtstädtischen Wohnungsmärkten und sind aufgrund ihrer guten ÖPNV-Anbindung eine Alternative zu innerstädtischem Wohnen.
- └ Großsiedlungen sind aufgrund ihrer Struktur ein attraktiver Wohnort für Personen, die in zum Teil eher prekären Verhältnissen in der Dienstleistungsbranche arbeiten, welche sich wiederum oft in innerstädtischen Lagen konzentriert.
- └ Großsiedlungen sind ein Ort, an dem oft die Anzahl der Transferleistungsempfänger höher ist als im gesamtstädtischen Durchschnitt, aber sie sind nicht notwendigerweise ein sogenannter sozialer Brennpunkt.
- └ Großsiedlungen sind und bleiben Wohnorte: Wenn sich Benachteiligte in ihr konzentrieren, müssen Arbeitsplätze, die einen Neu-/Wiedereinstieg in die Arbeitswelt ermöglichen, in zumutbarer Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln liegen; ein Teil der Integration von in Großsiedlungen lebenden Menschen findet immer außerhalb der Großsiedlung statt.
- └ Großsiedlungen sind heute eher ein Ort, an den man aufgrund von Arbeitslosigkeit und/oder Armut zieht, weniger der Ort, an dem einen dieses Schicksal aufgrund ökonomischer Umbrüche in der Stadtregion ereilt.
- └ Großsiedlungen werden somit per se zu einem Ankunftsquartier, die individuellen Wege in eine Großsiedlung sind lediglich unterschiedlich lang: von wenigen Kilometern aus der Innenstadt, die man sich nicht mehr leisten kann, bis hin zu tausenden Kilometern aus einem Ort, an dem man nicht mehr friedlich leben kann.⁴³
- └ Im weitesten Sinne als ‚Ankunft‘ wird auch das Phänomen der intergenerativen Weitergabe von Benachteiligung verstanden: Großsiedlungen sind auch ein Ort, an dem sich bereits be-

⁴³ Der Begriff des Ankommens wird gedanklich erweitert und bezieht sich im ursprünglichen allgemeinen Sinne des Worts auf das nicht ganz freiwillige Umziehen an einen anderen Ort jenseits des Migrationshintergrunds der umziehenden Personen. Dieser Gedankengang basiert auf der praktischen Erfahrung des Autors (siehe Kapitel 2.5) in Neu-Hohenschönhausen. Er zielt auf den Umstand, dass im Unterschied zur Entstehungszeit einer Großsiedlung das Dort-Hin-Ziehen nicht per se mit einer individuellen Aufstiegserfahrung mehr verbunden ist (der damalige Umzug in eine Neubauwohnung).

nachteiligte Familien gründen und neue Haushalte bilden. Hier müssen Großsiedlungen dann auch ein Ort sein, an dem das Aufwachsen mit ‚benachteiligten Eltern‘ die eigene Chancengleichheit nicht gefährden darf.

- └ Wenn intergenerative Chancengleichheit gewährt werden soll, spielt die Qualität der sozialen Infrastruktur, insbesondere der Bildungseinrichtungen, eine herausgehobene Rolle.
- └ Grundsätzlich besitzen Großsiedlungen immanent eine besondere Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, die sich aus der wohlfahrtsstaatlichen Haltung aus der Bauzeit der Siedlungen sowie aus den Leitbildern der funktionsgetrennten Stadt speist – soziale Infrastruktureinrichtungen besitzen meist eine eigene städtebauliche und architektonische Typologie in Großsiedlungen.
- └ Für das Zusammenleben benachteiligter Schichten ist ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der öffentlichen Räume zu legen, diese muss in Verbindung zur sozialen Infrastruktur stehen.
- └ Grundsätzlich besitzen Großsiedlungen stark landschaftsbezogene Freiräume, die in einer eigenen Großmaßstäblichkeit jener Großmaßstäblichkeit der Wohngebäude etwas entgegensetzen, um in der gesamten städtebaulichen Figur der Großsiedlung diese wieder angemessen zu proportionieren.

Großsiedlungen sind nicht nur ein Erbe der Moderne, sondern ihr Charakter ist auch durch die Stadterneuerung seit den 1980er-Jahren geprägt worden. Ein wichtiger Hintergrund dieser Erneuerungsära ist eine Heterogenisierung der Lebensstile in, aber auch der Ansprüche an eine Großsiedlung, die aber – eingedenk der ursprünglich oft einseitigen und homogenen ‚Erstbelegung‘ in ihrer jeweiligen Gründungszeit – eher einer ‚Normalisierung‘ entspricht. Zu den Merkmalen der Stadterneuerung von Großsiedlungen gehört neben diesen sozioökonomischen Veränderungen auch die bauliche Fähigkeit, energetische Erneuerung und preiswertes Wohnen zu kombinieren. Dadurch kam es auch zu einer Heterogenisierung, also ‚Normalisierung‘ des Wohnungsangebots. Es gibt unterschiedliche Nachfrage- und Angebotssegmente auf dem Teilwohnungsmarkt Großsiedlung. Angebotsseitig sind dies:

- └ A: sanierte (mittelschichtorientierte) Wohnungen („Stars“)
- └ B: preiswerte Standardwohnungen (meist durch minimale Sanierungen dem ursprünglichen Großsiedlungsstandard entsprechend)
- └ C: Sozialwohnungen bzw. belegungsgebundene Wohnungen („Questionmarks“)
- └ D: „Cash Cows“ (unsanierte/minimal sanierte Wohnungen, die sich in der Preisbildung an den lokalen KdU-Sätzen orientieren)
- └ E: „Poor Dogs“ (nicht angemessene instandgehaltene Wohnungen)

Die Heterogenisierung der Bevölkerungsgruppen haben die Großsiedlungen gewissermaßen ‚normalisiert‘, in vielem stellen sie inzwischen eine ‚normale‘ Art des Wohnens dar. Die Bilder aus der Honecker- oder Brandt-Zeit (je nach Ost oder West), wo ausschließlich glückliche Kleinfamilien in fordistischen Gesellschaftsstrukturen in die Platte zogen, sind Geschichte. Gegenwart ist die Eignung der Siedlungen für ganz unterschiedliche Zielgruppen, die sich im Wesentlichen aus der Infrastrukturausstattung herleiten lässt. Ihre Chancen liegen in einer sehr guten Eignung für zwei den demographischen Wandel bestimmenden Gruppen: Familien und Senioren. Sie waren als familiengerechte Quartiere (mit dem Familienbild der städtebaulichen Moderne) gebaut worden und eignen sich durch ihre Serialität für kleinteilige Umbauten ebenso für ein seniorenfreundliches Wohnen, zu dem auch die Spezifika von städtebaulichen Infrastrukturclustern (z. B. Ärztehäuser, Pflegezentren) und Besonder-

heiten des Freiraums (Naherholung) gehören. Dabei geben sie ihre familienfreundlichen Qualitäten keinesfalls auf. Auch sind sie weiterhin ein geeigneter Wohnraum für herkömmliche Industriearbeiter wie auch für jene, die in der Dienstleistungsgesellschaft tätig sind (sei es im nahegelegenen Uniklinikum wie in Jena-Lobeda oder in der gut erreichbaren City wie in den ostberliner Siedlungen, sei es im Niedriglohnsektor oder im akademischen Beruf).

Typologie der Wohnungsunternehmen in der Großsiedlung

Als weiteres Zwischenfazit dieses Kapitels soll nicht postuliert werden, wie eine bestimmte Eigentumsform in Großsiedlungen im Unterschied zu einer anderen agiert, sondern wie sich die drei Rollen eines Wohnungsunternehmens bei der Planungssteuerung beschreiben lassen. Denn die wohnungspolitischen Ergebnisse der Privatisierungsära 1994–2008 stellen nicht die Begleitumstände der wohnungspolitischen Quartiersmanagements dar, sondern sind deren Ausgangspunkt. Worauf es mir ankommt, ist ein Verständnis dafür zu entwickeln, welche unterschiedliche Rollen unterschiedliche Unternehmen in einer quartiersbezogenen Planungssteuerung von Großsiedlungen einnehmen können. Dabei ist dieses Rollenverständnis einerseits sehr mit der Eigentumsform verbunden – insbesondere hinsichtlich der Frage, wer beim Setzen der Unternehmensziele mitbestimmt – aber es wird sich zeigen, dass es keine 1:1-Übertragbarkeit der Eigentumsform auf das Rollenverständnis geben wird. Großsiedlungsspezifisch ist es aber, dass wenige Unternehmen mit einer jeweils bestimmbar Rolle das Akteursspektrum einer Siedlung darstellen. Das macht die Rollenverständnisse leichter verallgemeinerbar, da das Akteursspektrum übersichtlich bleibt, es erfordert auch das Hineinwachsen einzelner Unternehmen in die großsiedlungsspezifisch notwendigen Rollen. Es soll also dargestellt werden, was typische Rollen sein können – eingedenk der bewusst schlicht gehaltenen Typologie muss dies zwangsläufig holzschnittartig sein. Daher dient es im Folgenden lediglich als Hintergrundfolie für die Beschreibbarkeit der konkreten Planungssteuerungsprozesse in den drei Quartieren. Die möglichen Rollen, die ein Unternehmen in einer Großsiedlung einnehmen kann, sind:

- └ Motor der Quartiersentwicklung,
- └ Stabilisator der Quartiersentwicklung,
- └ Bereitsteller von (preiswertem) Wohnraum.

Dabei stehen die ersten beiden Rollenverständnisse in der Tradition der Großsiedlungen von 1919–1989. Es kann durchaus postuliert werden, dass ein öffentliches Wohnungsunternehmen eher Motor sein wird – auf jeden Fall trifft das auf Howoge, Dogewo 21 und Saga in den untersuchten Fällen zu. Zudem machen öffentliche Unternehmen meist mindestens $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{2}$ der Bestände einer Siedlung aus (das geht rauf bis 90% oder gar 100%), sodass ihnen oft gar nichts anderes übrig bleibt, als Motor zu sein, wenn sie schon den lokalen Markt dominieren. Ein genossenschaftliches Unternehmen wird sich eher als Stabilisator verhalten – auch das zeigen die Fälle und dass kommerzielle Unternehmen am ehesten darauf beschränken, im Quartier preiswerten Wohnraum zur Verfügung zu stellen, was per se nicht unbedingt schlecht sein muss.

Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern im Quartier			
	MOTOREN	STABILISATOREN	BEREITSTELLER
Versorgung unterstes Segment	X	X	X
Differenzierung Segmente insgesamt	X	X	
Präsenz als Akteur im Quartier	X	X	(X)
Zentrale Akteursrolle im Quartier	X		
Zusätzlicher Personaleinsatz/aufwand zur Erfüllung der Akteursrolle	X	(X)	
Höherer Einsatz mieterspezifischer Ressourcen (Hausmeister, demogr. Baukasten)	(X)	X	
Qualitativ hochwertige Gestaltung eigener semi-öffentlicher Räume	X	X	
GWA monetär (ggf. durch Umlage)	X		
GWA Sponsoring von Wohlfahrtsträgern	X	X	(X)
GWA: Bereitstellung von Räumen für Soziale Infrastruktur	X	(X)	
X = charakteristisch, (X)= kann vorkommen			Eigene Darstellung

Tabelle 9

Unter **Motoren der Quartiersentwicklung** werden jene Unternehmen verstanden, welche ein mehrdimensionales Aufgabenspektrum als Akteur der Quartiersentwicklung wahrnehmen, wobei nicht notwendigerweise die Federführung in jedem Part notwendig sind. Motoren sind auch jene, die versuchen, andere Wohnungsunternehmen mitzuziehen oder im Markt nachzuziehen. Für Motoren ist typisch, dass sie ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Wohnraumsegmente bereithalten, da sie grundsätzlich von dem Ziel der Mischung im Quartier ausgehen. Das unterste Segment ist eher durch Belegungsbindungen gesichert, nicht durch die relationale Abwertung der Bestände, vorherrschend sind dabei eher Strategien der Sicherung preiswerten Wohnraums durch Zielzahlen – oft kongruent zu lokalen politischen Leitbildern, insbesondere wenn es städtische Eigner der Wohnungsunternehmen sind. Durch diese Strategie ist es tendenziell möglich, eine räumliche Verfestigung der Bestände für die sozial Schwachen zu vermeiden, indem entsprechende Belegungen durch Fluktuation durch die Bestände ‚wandern.‘ Als Motoren sind sie im Rahmen der Stadtrendite (siehe oben) auch (Ko-)Finanzier von Gemeinwesenarbeit, sei es durch die Bereitstellung von Räumen unter/ohne Marktpreise (Gewerbe), für milieuunspezifische soziale Infrastrukturstandorte (nach Krüger 2008, 111, damals statt milieuunspezifisch ‚netzwerklich‘ genannt); sei es durch das ‚Sponsoring‘ von betrieblichen Ausgaben in der GWA (vom Trikot für den Sportverein über ‚Materialpools‘ bis hin zu Unterstützung Ehrenamtlicher mittels Sachkosten). Des Weiteren zeichnen sie sich durch eine qualitativ hochwertige Gestaltung der eigenen semi-öffentlichen Räume aus und durch eine Vernetzung eigenen Personals (strategisches Bestandsmanagement, Hausmeister- und Servicedienste, Kundenkontaktbüros) mit der GWA. Das bedeutet dann notwendigerweise eine überdurchschnittliche Personalausstattung im Unternehmen, was zulasten der Rendite geht.

Auch die **Stabilisatoren** des Quartiers sind in den eher (relational) oberen Segmenten unterwegs – versuchen aber dabei, eine hohe Qualität zu (relational) niedrigen Preisen anzubieten. Besonders ostdeutsche Genossenschaften stehen für diesen Typus, die sich so der Treue ihrer oft langjährigen Mieterschaft versichern. Sie sind weniger dem Ziel der Mischung verpflichtet, sondern eher jenem, die Fluktuation so niedrig wie möglich zu halten. Als Genossenschaften (aber nicht nur als diese Unternehmensform) können sie durch Ausnutzung eines Verzichts auf Teile der Rendite diese Strategie fahren. Dennoch bieten sie auch Wohnungen im untersten Segment an, dies aber begrenzt und ggf. auch nur aufgrund von Vereinbarungen wie Belegungsbindungen. Gerade bei langjähriger Mietdauer werden die Stabilisatoren aufgrund von Haltestrategien gegenüber der eigenen Mieterschaft zwangsläufig zu Experten des demographischen Wandels, ihre ‚Baukästen‘ für altersfreundliches Wohnen entsprechen zwar nur teilweise der DIN, aber gerade die Genossenschaften können aufgrund ihrer Mitbestimmungsinstrumente glaubhaft machen, dass ihre kleinteiligen Anpassungsmaßnahmen den Wünschen der Mieterschaft entsprechen. Ähnliches gilt auch für das Engagement in der GWA, hier sind es eher spezifische Infrastrukturen und Angebote entsprechend der Eigeninteressen der Mieterschaft (nach Krüger 2008, 111), an denen sich Stabilisatoren beteiligen. Das kann, muss aber nicht, zu selektiven Handlungsweisen führen. Wo sich Motoren und Stabilisatoren gleichen, ist bei der qualitativ hochwertigen Gestaltung der eigenen semi-öffentlichen Räume sowie beim Sponsoring von Wohlfahrtsträgern für einzelne Projekte (z. B. Trikots für den Sportverein). Als Akteur sind sie entweder analog zu den Motoren oder durch Verbände, Gremien und andere wohnungswirtschaftsspezifische Netzwerke vernetzt – oft quartiersübergreifend/gesamstädtisch.

Bereitsteller einer Wohnraumreserve im untersten Segment konzentrieren sich qua Geschäftsmodell auf das Segment preiswerten Wohnraums, z. B. im Rahmen von Bestandshalter-Modellen der privatisierten Wohnungswirtschaft. Doch auch hier wird es genossenschaftliche und öffentliche Unternehmen geben, die in Teilen oder in Gänze diese Strategie fahren. Das ist solange unproblematisch, wie das Instandhaltungsniveau keinen Substanzverlust erzeugt. Gewöhnungsbedürftig ist anfangs sicherlich der Kunden- und Netzwerkkontakt über Call-Center, der aber, wenn er zuverlässig erfolgt, höchstens aus arbeitsmarktlicher Sicht problematisiert werden kann, nicht aus stadtplanerischer Sicht. Durch Kostensenkungen bei der Erstellung des Wohnungsangebots ist es möglich, ein Geschäftsmodell langfristig solide zu kalkulieren, welches mit relational unterdurchschnittlichen Mieten an den Markt geht. Es zeigt sich, dass viele dieser Bereitsteller dann überdurchschnittlich mit sozial Schwächeren belegt sind und so eine Wohnraumversorgungsfunktion wahrnehmen. Aber sie zeigen i.d.R. kein Engagement in der GWA – wäre schließlich kostensteigernd –, sodass ein ‚Trittbrettfahren‘ nicht vermeidbar ist, was zu externen Effekten auf Quartiersebene zulasten anderer GWA-Finanziers führt. Sie sind meist auch kein Teil einer quartiersbezogenen Netzwerkarbeit, da nicht aus den zur Verfügung stehenden Personalmitteln leistbar ist. Die hier untersuchten Beispiele sind bewusste Ausnahmen eben einzelfallbezogener Instrumente zu deren Integration. Denn auch als Bereitsteller sind sie in kooperative Vereinbarungen hinsichtlich der Transparenz einbindungsfähig, eben gegebenenfalls mit staatlichen Regulationsinstrumenten wie dem Sanierungsrecht (einschließlich §171f).

Letzten Endes wird es also bei der Analyse der Empirie darum gehen, inwieweit es gelang, die Motoren und Stabilisatoren der Quartiersentwicklung in die der Stadterneuerung entlehnten Planungssteuerungsprozesse zu integrieren bzw. ob die Motoren der Quartiersentwicklung die Planungssteuerung sogar formten (aus ihrem eigenen Selbstverständnis als Motor heraus). Auch der Zusammenhang mit einer – über Mietermitbestimmungsstrukturen – organisierten Zivilgesellschaft wird aufzugreifen sein, denn gerade Scharnhorst steht exemplarisch dafür, späteres vorwegnehmend, dass eine traditionell institutionalisierte Zivilgesellschaft ihr Wörtchen mitzureden weiß. Es wird sich die Frage

stellen, ob und wenn ja wie es gelang, auch Bereitsteller mit den Instrumenten einer lokalen Governance zu erreichen oder ob eine Unverbundenheit von deren wohnungswirtschaftlichem Agieren und dem stadterneuerungspolitischen Agieren zu konstatieren ist.

Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Steilshoop				
	SAGA	Gagfah	Genossen- schaften, kleine Einzel- eigentümer	Besitzer vom Center
Versorgung unterstes Segment	X	X		
Differenzierung Segmente insgesamt	X	X		
Präsenz als Akteur im Quartier	X	X		
Zentrale Akteursrolle im Quartier	X	X (als Bremser)		(X) (negativ im Zentrum)
Zusätzlicher Personaleinsatz/aufwand zur Erfüllung der Akteursrolle	X			
Höherer Einsatz mieterspezifischer Ressourcen (Hausmeister, demogr. Baukasten)			X	
Qualitativ hochwertige Gestaltung eigener semi-öffentlicher Räume			X	
GWA monetär (ggf. durch Umlage)		Umlage erfolgt zwangsweise als HID		
GWA Sponsoring von Wohlfahrtsträgern	X		X	
GWA: Bereitstellung von Räumen für Soziale Infrastruktur				X
X = charakteristisch, (X)= kann vorkommen			Eigene Darstellung	

Tabelle 10

Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Scharnhorst

	Dogewo 21, LEG und Spar- & Bauverein	Andere Wohnungsunternehmen
Versorgung unterstes Segment	X	X
Differenzierung Segmente insgesamt	X	
Präsenz als Akteur im Quartier	X	
Zentrale Akteursrolle im Quartier	X	
Zusätzlicher Personaleinsatz/aufwand zur Erfüllung der Akteursrolle	X	
Höherer Einsatz mieterspezifischer Ressourcen (Hausmeister, demogr. Baukasten)	X	
Qualitativ hochwertige Gestaltung eigener semi-öffentlicher Räume		
GWA monetär (ggf. durch Umlage)	X (c/o WQM)	
GWA Sponsoring von Wohlfahrtsträgern	X	
GWA: Bereitstellung von Räumen für Soziale Infrastruktur		
X = charakteristisch, (X)= kann vorkommen		Eigene Darstellung

Tabelle 11

Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Neu-Hohenschönhausen Nord

	Howoge	Humboldt	andere
Versorgung unterstes Segment	X		X
Differenzierung Segmente insgesamt	X	X	
Präsenz als Akteur im Quartier	X	X	
Zentrale Akteursrolle im Quartier	X		
Zusätzlicher Personaleinsatz/aufwand zur Erfüllung der Akteursrolle	X	(nur im Humboldt-haus)	
Höherer Einsatz mieterspezifischer Ressourcen (Hausmeister, demogr. Baukasten)	X (kein demogr. Baukasten)	X	
Qualitativ hochwertige Gestaltung eigener semi-öffentlicher Räume	X	X	(X)
GWA monetär (ggf. durch Umlage)	X		
GWA Sponsoring von Wohlfahrtsträgern	X	X	
GWA: Bereitstellung von Räumen für Soziale Infrastruktur	X	X	
X = charakteristisch, (X)= kann vorkommen			Eigene Darstellung

Tabelle

Die Governance- Geschichte des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt

4.1 Quartiersmanagement als soziale Innovation in der räumlichen Planung

Quartiersmanagement hat sich als relevantes Instrument zur Quartiersentwicklung herausgebildet, primär, aber nicht nur in der Sozialen Stadt. Es ist zu einer Art instrumentellem Leitbild geworden – mit all den Vor- und Nachteilen, die einem Leitbild innewohnen, wie weiter unten ausgeführt wird. Es ist als Intermediär zu einem Standard geworden, ohne dass dieser Standard bundesweit einheitlich definiert wird. Auch diese Arbeit möchte nicht einen endgültigen Standard definieren, was ein Quartiersmanagement eigentlich ist; aber es ist hilfreich, sich in diesem Rahmen darüber zu verständigen, wie ein Quartiersmanagement hier verstanden wird.

Bereits drei Viertel der Programmgebiete nutzten von Anfang an mit der Einführung der Sozialen Stadt dieses Instrument (DIFU 2003, 81). Es drängt sich also nicht nur die Fragestellung auf, was das Quartiersmanagement als Planungs- und Steuerungsinstrument eigentlich ist und wie man es planungstheoretisch einzuordnen hat, sondern auch, ob das Quartiersmanagement jene Funktion des Leitbilds auf fachlicher Ebene eingenommen hat, welche ihm nach 2013 politisch zugeschrieben wurde (siehe unten).

Quartiersmanagement als Steuerungsinstrument planungstheoretisch einzuordnen ermöglicht, sich zwei wesentlichen Fragestellungen dieser Arbeit zu nähern. Zum ersten ist dies die Frage, was ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement, wie aus den Fallbeispielen hergeleitet, denn nun prinzipiell von einem ‚normalen‘ Quartiersmanagement der Sozialen Stadt unterscheidet – sowohl hinsichtlich der Unterschiede als auch der Gemeinsamkeiten. Die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements sind ein Beispiel für den akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995: 45; vgl. auch Selle 2005, 136), wenn etwa zehn Jahre nach dessen Einführung die Institution Quartiersmanagement nicht nur hingenommen, sondern *„absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angebbarer Akteure verändert“* wurde (Mayntz und Scharpf 1995, 45). Jenseits der Planungssteuerung wird sich der Bezug zur Sozialen-Stadt-Programmatik in den drei Fallbeispielen dann auch als eher implizit herausstellen. Mutmaßen lässt sich aber problemlos, dass ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement sich prinzipiell aus der Sozialen-Stadt-Programmatik herleiten muss, da es in einer für Soziale-Stadt-Fälle typischen Wohnsiedlung liegt (siehe Kapitel 3.2). Die zweite Frage ist daher jene nach dem Leitbildcharakter des Instruments Quartiersmanagement, welches Stück für Stück hegemonialen Charakter in der Quartiersentwicklung bekommt und sich daher auch vielfach außerhalb der Sozialen Stadt als Praxis finden lässt – wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement ist in dieser Denkart dabei eine von mehreren Typvarianten eines solchen ‚Nicht-Soziale-Stadt‘-Quartiersmanagements.

Leitprogramm der Stadterneuerung: die Rolle der Sozialen Stadt in der Städtebaugeförderten Stadterneuerung

Die Soziale Stadt wurde nach den Bundestagswahlen 2009 massiv gekürzt, nach den Bundestagswahlen 2013 zum Leitprogramm der Städtebauförderung deklariert. Beides geschah unter einer CDU-geführten Regierung, allerdings in verschiedenen Koalitionskonstellationen. Eingeführt wurde die

Soziale Stadt unter einem SPD-Bundeskanzler 1999. Die Städtebauförderung an sich war seinerzeit Teil eines Reformprogramms unter Willy Brandt.

Postuliert wird, dass das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt ebenso für jene wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements eine Leitbildfunktion besitzt, die hier untersucht werden. Auf unterschiedliche Art nehmen sie zum Städtebauförderprogramm Soziale Stadt Bezug: Das HID in Hamburg-Steilshoop ist ohne die Verzahnung mit dem dortigen Quartiersmanagement der Sozialen Stadt (in Hamburg Gebietsentwicklung statt Quartiersmanagement genannt) nicht denkbar. Dortmund-Scharnhorst gehört zu den Gebieten des NRW-Vorläuferprogramms ab 1994 und war als WQM zur Verstetigung des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt gedacht. Das WKM Neu-Hohenschönhausen (in der lokalen Nomenklatur Kiez-, statt Quartiersmanagement genannt) bewegte sich zwar in einer Stadtumbau-Ost-Kulisse, nahm aber explizit methodisch Bezug zum Quartiersmanagement in der Berliner Ausprägung, u. a. durch Herleitung der eigenen Handlungsschwerpunkte auch aus dem Berliner Zielbaum der Sozialen Stadt (SenStadt 2003), der in der dortigen Kulisse obligatorisch war. Und in allen drei Gebieten fand ein Quartiers-Management statt.

Gegenwärtig erscheint das Quartiersmanagement nicht unbedingt an die Soziale-Stadt-Programmatik gebunden zu sein; Praxen eines Quartiersmanagements finden sich in der Hamburger HafenCity, in Städtebauförderprogrammatiken wie Aktive Zentren, in kommunaler Sozialraumorientierung und eben auch in den wohnungswirtschaftlich getragenen Verfahren. Hinte et al. (2004, 12) sprachen bereits bei der Einführung des Quartiersmanagements in der Sozialen Stadt vor Einführung weiterer Programmsäulen der Städtebauförderung von einem „*Sammelsurium von beliebig gebrauchten Begrifflichkeiten, einer Vielzahl spannender Projektbeschreibungen.*“ Dafür ist es auch notwendig, zu den Ursprüngen des Quartiersmanagements zurückzugehen. Der Begriff Quartiersmanagement wird immer dann als Synonym für ähnliche klingende Steuerungsformen (Stadtteilmanagement, Gebietsbetreuung etc.) benutzt, sofern es sich um eine Vor-Ort-Steuerung von Bestandsentwicklungs- und Stadterneuerungsprozessen handelt, die im Sinne integrierter Stadtentwicklung sowohl physisch-bauliche Erneuerung (samt Freiraum), eine Erneuerung der lokalen Infrastrukturen (und sei es ‚lediglich‘ die Vernetzung des Vorhandenen) als auch soziale Erneuerungsansätze umfasst (und sei es ‚lediglich‘ Nachbarschaftsarbeit).

Die Einführung der Sozialen Stadt nach 1999 bedeutete eine Implementierung des Steuerungsinstruments Quartiersmanagement gerade eben spezifisch für diese Programmatik. Daher wird sich auch damit beschäftigt werden müssen, warum Soziale Stadt als Städtebauförderung eingeführt wurde. Zu Beginn war die Soziale Stadt wie jede Städtebauförderung ein reines Investitionshilfeprogramm, gemäß dessen der Bund den Ländern für bedeutsame Investitionen der Gemeinden Finanzhilfen gewähren konnte (Runkel und Kiepe 2010, 9). Diese Konstellation enthielt jedoch Einschränkungen, die der sozial-räumlichen Aufgabenstellung nicht voll gerecht werden konnte. Die spätere Aufnahme des Programms 2004 in das Baugesetzbuch (§171e BauGB) bedeutete sowohl eine Konkretisierung, als auch eine Erweiterung des Städtebaurechts. Sozialräumliche Gesichtspunkte wurden von da an nicht nur bei den baulichen Maßnahmen berücksichtigt, sondern konnten auch eigenständig investive und nicht-investive Maßnahmen rechtfertigen; mit den Worten von Runkel und Kiepe: „*Auf diese Weise zogen die soziale und politische Dimension – civitas – neben der baulichen – urbs – in das Städtebaurecht ein*“ (2010, 10). Für die sozialräumlichen Problemlagen der Stadtteile mit Entwicklungsbedarf war es wichtig, dass das damals neue Städtebauförderprogramm Soziale Stadt dieser Komplexität und Vielfältigkeit gewachsen sein konnte und seinerseits mit einer hohen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität ausgestattet wurde. Somit wurde das Programm von vornherein als

„lernendes Programm“ erdacht, welches sich auch mit fortschreitender Laufzeit weiter ausdifferenzieren und durch neu erdachte Methoden ergänzt werden konnte und kann. Gleichzeitig bietet es durch seine Unbestimmtheit genügend Raum um neue Lösungsansätze entstehen zu lassen und zu erproben. Letztendlich heißt das aber auch, dass die Ursachen von Innovationen in einem komplexen Gefüge sowohl von unbestimmten Bedingungen, als auch von klaren politischen Vorgaben liegen (Walther 2004, 69).

Wenn also das Quartiersmanagement den Kern der Soziale-Stadt-Programmatik darstellt, welcher im Sinne eines Leitprogramms der Städtebauförderung eingesetzt wird, dann ist das per se ein ambivalenter Vorgang, der dementsprechend auch fach-politisch zu bewerten ist – oder um es mit Kuder (2008, 190) zu sagen: *„Im Umgang mit Leitbildern muss man sich der kaum zu bändigenden hegemonialen Kräfte bewusst sein, die sich herausbilden können, und muss entsprechend eine Kultur der Kritik, Selbstkritik und Revision pflegen, will man nicht letztlich noch von genau jenem Tiger gefressen werden, den man doch eigentlich nur hatte reiten wollen“*. Daher soll der Begriff des Leitprogramms, gewendet zu einem planerisch-instrumentellen Leitbild, aufgegriffen werden und untersucht werden, ob die Innovationen der Sozialen Stadt von 1999 ff. dazu geführt haben, dass grundsätzlich anders Stadterneuerung durchgeführt wird und wie stark die instrumentellen Ansätze der Sozialen Stadt tatsächlich im Sinne eines solchen planerisch-instrumentellen Leitbilds einen leitprogrammatischen Charakter zugeschrieben bekommen können, dass man bejahen kann, dass knapp 15 Jahre nach dessen Einführung die Instrumente der Sozialen Stadt zum Leitprogramm der Städtebauförderung geworden sind (vgl. Krüger 2018, 147ff.).

Es ist also notwendig, sich mit diesem Instrument theoretisch auseinanderzusetzen. Praktisch ist ein Quartiersmanagement das, was in dem jeweiligen Quartier basierend auf den jeweiligen Städtebauförderrichtlinien des Landes geschieht. Es gibt dabei nicht nur 16 verschiedene Verständnisse (und Bezeichnungen) des Instruments Quartiersmanagement, es gibt unzählige Praxen. Hauptursachen für die unterschiedlichen Praxen sind zum einen die unterschiedlichen professionellen Hintergründe der Praktiker – Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit bilden hierbei die hauptsächlichen Herkünfte; zum anderen der Charakter des Quartiersmanagements selbst; es soll nämlich basierend auf einer *bottom-up*-Logik den Spezifika des jeweiligen Quartiers gerecht werden. Also muss es unterschiedlich sein. Insofern unterscheidet sich die Soziale-Stadt-Programmatik diesbezüglich nicht von anderen Programmatiken, aber auch Praxen der Stadterneuerung (ob städtebaueingefördert oder nicht).

Zu der Leitbildfunktion der Sozialen Stadt gehört auch, kommunales Verwaltungshandeln beeinflusst zu haben, das DIFU (2003, 229) spricht hier von einer größeren Nähe der Verwaltung zum Stadtteil als eine Folge der Einführung von Quartiersmanagement. Das Steuerungsinstrument Quartiersmanagement muss sich also irgendwie bewährt haben – nicht nur als einzelfallbezogene Praxis, sondern als planungstheoretisch fundiertes Prinzip. Daher soll dieses Kapitel den Prinzipien des Steuerungsinstruments Quartiersmanagement auf den Grund gehen. Denn *„[i]nzwischen gilt Quartier[s]management als unerlässlicher Bestandteil der Programmumsetzung. Außerdem wird in den meisten Kommunen die Notwendigkeit gesehen, Organisationsstrukturen von Stadtteilentwicklung auf allen beteiligten Steuerungs- und Handlungsebenen miteinander zu verknüpfen“* (DIFU 2003, 179). *„Es lässt sich konstatieren, dass Quartiersmanagement so fest in der räumlichen Planung verankert ist, dass die fundamentale Bedeutung der Neuerung, die mit der Innovation einherging, heute kaum noch wahrgenommen wird“* (Koczy 2018, 142).

Das Quartiersmanagement – eine allgemeine Innovation in der Raumplanung?

Im Rahmen eines DFG-Forschungsprojekts ‚Innovation in der Planung: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung‘ mit der Laufzeit 2013–15 stellte das Quartiersmanagement eines der untersuchten Instrumente dar (mehr dazu gleich in Kapitel 4.1.3). Damit war zumindest der Anspruch erfüllt, dass das Quartiersmanagement etwas Neues war. Aber das Neue waren nicht die Büros mit Professionellen aus der Planung vor Ort. Bernt und Fritsche (2005, 202) betonen beispielsweise auch das Normale an dem Vorgang, Sonderträger mit Sonderaufgaben und Sondermitteln in sozialen Brennpunkten einzusetzen; denn auch die Behutsame Stadterneuerung der 1980er und 1990er-Jahre tat dies. Walther (2005, 118) – übrigens Teil dieses DFG-Forschungsprojekts ein Jahrzehnt nach dieser Aussage – bezeichnet die Soziale-Stadt-Programmatik bewusst als neuen Wein in alten Schläuchen (in Abwandlung der in dieser Zeit immer wieder mal als Kritik an der Sozialen Stadt genutzten sprichwörtlichen Metapher), indem er auf die Kontinuität im Kontext des Besonderen Städtebaurechts (§§ 164, 171e) und die aus der Behutsamen Stadterneuerung der 1980er und 1990er-Jahre bekannten Prämissen, Regeln und Routinen hinweist, die dann appellativ mit neuen Inhalten gefüllt wurden, nämlich Innovationen in den Finanzierungsquellen (Stichwort: Einführung des BIWAQ-Förderprogramms), Fördergegenständen (Stichwort: nichtinvestive Mittel in der Städtebauförderung) und Organisationsformen zu erbringen.

Ein Quartiersmanagement der Sozialen Stadt war also zwar erst einmal die Weiterentwicklung des vor Ort mit einem Büro angesiedelten Sanierungsbeauftragten, aber gleichzeitig auch eine Weiterentwicklung hinsichtlich der Methoden und Netzwerkarbeit der Quartiersmanager. Um aber die Soziale Stadt wirklich zu einem Anwendungsfall für eine *area based policy* (mehr dazu gleich in Kapitel 4.1.4) zu machen, benötigte es also zudem einer organisatorischen Innovation, sodass nach Walther (2005, 112) die Gebiete nicht durch eine schiere Umverteilung von Ressourcen weiterentwickelt werden sollen, sondern durch staatlich-private Kooperation.

Zuvor soll aber dargestellt werden, wie entsprechend der Ergebnisse des DFG-Forschungsprojekts Neuartiges wie beispielsweise Quartiersmanagement in die Planung kommt. Denn diese prozessualen Erkenntnisse helfen später dabei einzuschätzen, ob und wenn ja inwieweit die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements, welche hier betrachtet werden, eine Innovation oder eine Variation – eben der damals zehn Jahre alten Innovation Soziale Stadt – waren. Wesentliche Zwischenergebnisse des DFG-Projekts wurden in einem Schwerpunkt der Zeitschrift *Information zur Raumentwicklung* (Heft 3/2015) dargestellt und werden hier referiert. Innovationen in der Planung besitzen demnach immer eine räumliche und eine zeitliche Komponente, die aber wiederum ausdifferenziert werden müssen. Innovation läuft in Phasen ab und die Phasen besitzen eine prozessimmanente Zeitlichkeit, welche sich von der ‚klassischen‘ historischen Zeitlichkeit unterscheidet. „Dieses Zeitverständnis fügt ... ein zirkuläres Moment hinzu, bestimmte Prozessmuster wiederholen sich.“ (Ibert et al. 2015, 174). Auch die Räumlichkeit kann in prozessimmanent und geographisch unterteilt werden. So finden die Innovationen real an bestimmten Orten statt. Nicht umsonst sollen sich NRW, die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) und Hessen als die Motoren der Innovation Soziale Stadt darstellen, da sich hier deutlich andere Problemlagen ergaben als andernorts (Stichwort: altindustrielle Regionen wie das Ruhrgebiet oder von Deindustrialisierung betroffene Städte wie Bremen und Berlin). Gleichzeitig findet eine Innovation durch den Austausch in der Fachwelt statt (ebenda). Für die Soziale Stadt im Westen Deutschlands wird sich zeigen, dass der Blick in die Niederlande und nach Frank-

reich bestimmte Aspekte der Innovation Soziale Stadt geprägt haben (was auch implizit für den Scharnhorster Fall gilt⁴⁴). Auch der innerdeutsche fachliche Austausch wird über das für Städtebauförderung zuständige Bundesministerium befördert, sodass die Erfahrungen der bereits genannten Länder in das neue Bundesprogramm einfließen konnten und schließlich hat auch das EU-Programm URBAN seinen relevanten Anteil an der Etablierung der Idee der sozialen Stadt im prozessimmanenten Raum der Innovation.

Phasen der Innovation: zur Entstehung des Quartiersmanagements

Das Entstehen einer Innovation unterteilen Ibert et al. (2015, 171ff.) in verschiedene Phasen, die durch Koczy (2015, 273ff.) im selben Band für das Quartiersmanagement dargestellt werden.

Latenz: Als Latenzphase fasst Koczy (2015, 277) die gesamte Ära der Behutsamen Stadterneuerung von den 1970er-Jahren bis eben zu der Ära der ausdifferenzierten Städtebauförderung im Dualismus von Soziale Stadt und Stadtumbau, welche um die Jahrtausendwende begann. Auf diese Zeit wird weiter unten eingegangen. Man kann insofern von einer Latenz sprechen, als dass eine Ära immer auch in dessen vorhergehender Ära sich abzeichnen kann, man aber Vorsicht walten lassen muss, hier allzu teleologisch zu denken. Nicht alle sozialen, partizipativen oder demokratisierten Aspekte der veränderten Stadterneuerung nach 1971 (Städtebauförderungsgesetz) bzw. 1975 (Denkmalschutzjahr) laufen auf die Soziale Stadt zu. Freilich ist die Soziale Stadt nicht ohne die vorhergehende Geschichte der Stadterneuerung zu denken (ausführlich in Krüger 2008, 49ff.). Auf wichtige Aspekte dieser Ära wird daher in den nachfolgenden Kapiteln 4.2 und 4.4 eingegangen.

Fermentierung: Diese Phase des Aufbaus von institutionellen Strukturen unter Sonderbedingungen lässt sich durch die Entwicklung der Landesprogramme in den bereits genannten Bundesländern NRW (1993/4), Hamburg (1995) Hessen (1997), Bremen (1998) und Berlin (1999) beschreiben (Koczy 2015, 280). Auch das Gutachten des GdW (Hunger 1998) zur Entwicklung der Großsiedlungen fällt in diese Phase (siehe z. B. in Kapitel 3.3.5) sowie die veränderten Verwaltungsstrukturen durch New Public Management bzw. als SRO, auf die in Kapitel 4.4. eingegangen wird, gehören dazu. Koczy beschreibt diese Phase wie folgt: *„Als organisierter, sozialwissenschaftlich vermittelter Lernprozess quer durch die Ressorts und Politik- und Verwaltungsebenen fand die integrierte Stadtteilentwicklung hohe Beachtung in Demonstrativ- und Modellvorhaben“* (Koczy 2015, 281). *„Mit den Programmen gründeten sich neue Netzwerke“* (ebenda); aber auch *„So kristallisierte sich die Notwendigkeit der Einrichtung von Stadtteilbüros in der Regel erst im Laufe der Förderperiode heraus“* (ebenda).

Stabilisierung: Hierfür steht die bundesweite Einführung der Sozialen Stadt, hierfür soll auch wieder Koczy zu Wort kommen: *„Das neugeschaffene Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) stelle das zuvor ausgeschriebene ExWoSt-Forschungsfeld ‚Stadtteile mit Entwicklungspriorität‘ noch vor dessen Start ein, die Modellphase des Programms wurde übersprungen und direkt ein Programm zur sozialen Stadtentwicklung aufgelegt, das Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf‘. ... Symbolisch überhöht wurde Quartiersmanagement als Innovation durch die ‚Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt‘. ... Nach Expertenaussage wurde hier der goldenen Phase der Stadtentwicklung ein großer Schlusspunkt gesetzt“* (Koczy 2015, 282).

⁴⁴ Eine der damaligen Quartiersmanagerinnen Scharnhorsts, Anne Behlau (Haars) hat mehrere Aufsätze über die niederländische Stedelijk Beheer (mit)veröffentlicht (Haars 2005; Haars et al. 2002).

Nach fast 20 Jahren Quartiersmanagement erschien 2016 eine Handlungsanleitung, geschrieben vom Büro Quaestio als Auftragsarbeit für das BMUB. Es ist die bisher einzige dieser Art mit dem ‚Siegel‘ des Bundesministeriums. Sie sollte endlich klären, was denn nun ein Quartiersmanagement sei und wie man es denn nun macht. Sie leistet keinen Beitrag zur Theoriebildung. Unter den 29 Ansprechpartnern von Quaestio war niemand aus Wissenschaft oder Forschung (nicht mal an Planungsbüros assoziierte Wissenschaftler). Zudem werden die bereits in den Jahren 2003–2006 breit diskutierte und veröffentlichte Erkenntnisse über Quartiersmanagements, mit denen sich umfassend im weiteren Verlauf dieses und des nächsten Kapitels auseinandergesetzt wird, nicht wahrgenommen. Das größte Missverständnis, dass Quaestio möglicherweise mit dieser Broschüre erzeugen wird, ist die verkürzte Darstellung allgemeiner methodischer Standards von Kommunikation und Partizipation in Planungsprozessen als spezifisch für das Quartiersmanagement. (BMUB 2016, 19ff.). Auch in den Aussagen zur Verstetigung (ebenda, 41) und zu den disziplinären Herkunftten (ebenda, 10) kann sich der Autor den Aussagen Quaestios auf Basis der Erkenntnisse dieser Arbeit ganz und gar nicht anschließen.⁴⁵ Nichtsdestoweniger ist diese im Herbst 2016 durchs BMUB herausgegebene Broschüre Teil der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und wird ihre reale Wirkung entfalten, sodass sie nicht ignoriert werden kann, auch wenn sie natürlich keine Auswirkungen auf die vor 2013 bzw. 17 abgeschlossenen Fälle hat.

Quartiersmanagement als *Area-Based-Policy* und Kooperative Planung

Doch zurück zur Entstehung des Quartiersmanagements: Für Bernt und Fritsche (2005, 203) liegt der zentrale Unterschied der Sozialen Stadt zu der herkömmlichen Stadterneuerung nach Besonderem Städtebaurecht (vor 2004) in der *„widerspruchsreichen Ersetzung von Programmen durch Projekte und in der Inthronisierung privatunternehmerischer, im öffentlichen Auftrag arbeitender Planungsbüros als primäre Agenturen der Quartiersentwicklung.“* Damit greift die Soziale Stadt planungstheoretisch nicht nur auf die Innovationen der IBA ’87 zurück (Stichwort: Behutsame Stadterneuerung), sondern auch auf die IBA Emscher Park (Stichwort: Perspektivischer Inkrementalismus). Weiter unten wird auf diese beiden Herkunftte gesondert eingegangen, zuvor soll aber der Rahmen gespannt werden, unter welchem diese Städtebauförderprogrammatik sich entwickelt hat – Stichworte Governance, *Communicative Turn* und die sozialpolitischen Gegebenheiten, die dazu führten, Städtebauförderung als Bund-Länder-Programm für sozialpolitische Zwecke mitzunutzen. Soziale Stadt ist also im Sinne der Governance eine *Area-Based-Policy*.

Für die Einordnung der Sozialen Stadt als Governance ist der Begriff der **Kooperation** entscheidend, und zwar in jenem Sinne Selles (2005, 52), für den Kooperation in der Planung *„... zunächst nichts anderes als die Verlagerung von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in den intermediären Bereich (zwischen Staat, Gesellschaft und Märkten) [meint]. Diese Verlagerung ist nicht per se eine ‚höhere Stufe‘ der Planungsentwicklung, sondern ein notwendiges Übel, weil auf traditionellem Wege anstehende Probleme nicht gelöst werden können.“*

⁴⁵ zur Verstetigung: *„Auch wenn eine Weiterführung des Quartiersmanagements aus kommunalen Mitteln nicht möglich ist, sollte die Kommune die durch die Arbeit des Quartiersmanagements aktivierten Institutionen oder Gruppen bei Bedarf weiter unterstützen“* (BMUB 2016, S. 41). Das geht konträr zu den in dieser Arbeit ausgeführten Überlegungen, dass eine Kommune sehr wohl über die eigene SRO dauerhaft Ressourcen besitzt, die sie in Quartiersmanagements stecken muss. Und zur disziplinären Verortung des Quartiersmanagements spricht Quaestio von *„spezialisierte[n] Studiengänge[n] und Master-Abschlüsse[n]“* (ebenda: 10), die es aber an den einschlägigen Planungs- und Städtebaufakultäten so nicht gibt. Quartiersmanagement ist hier Element allgemeiner Stadt-/Raumplanungs- und Urbanistikstudiengänge.

Das Quartiersmanagement ist in diesem Sinne eine neuartige Institution, die zum Zwecke der planenden Kooperation zwischen Akteuren im Rahmen der Sozialen Stadt eingeführt – oder um es mit Mayntz und Scharpf zu sagen: *„Ein auf sektorale Steuerung und Selbstregelung in staatsnahen Sektoren und ihre Ergebnisse verlangt, sich vor allem mit Interaktionen zwischen korporativen Akteuren zu beschäftigen. Korporative Akteure können dabei vorläufig als handlungsfähige Organisationen definiert werden.“* (Mayntz und Scharpf 1995, 43f.) – eben der akteurszentrierte Institutionalismus. Stadterneuerungspolitik ist in der Tat nur staatsnah, nicht rein staatlich, denn das Ziel war schon von jeher, staatliche und private Akteure zu einem gemeinsamen Handeln in der Stadterneuerung zu bewegen. Und auch das Quartiersmanagement als Institution hat dabei einen Eigenwert gewonnen (ebenda, 42), der über die Aufgabe hinausgeht, Stadterneuerung zu planen.

Eine entscheidende Neuerung in Soziale-Stadt-Gebieten im Vergleich zu teilweise parallel laufenden Gebieten herkömmlicher Stadterneuerung war letzten Endes der **Ersatz von Programmen durch Projekte**, also die Übernahme dieses Paradigmas aus den Innovationen der IBA Emscher Park. Bei der Behutsamen Stadterneuerung stand dagegen noch idealtypisch eine flächendeckenden Modernisierung und Instandsetzung (ModInst) entsprechend einheitlicher (top-down vorgegebener) Standards im Mittelpunkt. Es war also eine klassische Entwicklungsplanung. Es gelang in den 1980er und 1990er-Jahren in Berlin auch, ca. 350 Objekte mit ca. 7500 Wohneinheiten sozial behutsam über Muskelhypotheken zu sanieren. Hier brachten die Mieter ihre Arbeitskraft ein und dafür wurde die Miete faktisch gedeckelt, da auch der Staat Förderung einbrachte und so regulierend eingreifen konnte. Aber auch hier war dieser Zustand auf 15 Jahre begrenzt (Knorr-Siedow 2008, 136; Zählung lt. Quelle bis 2004). Soziale Stadt als Programmatik wollte dagegen eine moderne Form des lokalen Sozialstaats ermöglichen. Hierfür ist eine funktionale Integration von Handlungsebenen erforderlich (Walther 2005: 112f.). Die vertikale Integration wurde durch die Programmierung der Sozialen Stadt innerhalb der Städtebauförderung ermöglicht, die als Bund-Länder-Programm auf einer lokalen Ebene umgesetzt wird. Wie schon vorher wurden Gebiete ausgewiesen und es benötigte hierfür einen kommunalen Satzungsbeschluss – spätestens seit der Verankerung im BauGB 2004 durch §171e – ein derartiges formales vorgehen war seit den 1970er-Jahren übliches vertikales Zusammenspiel zwischen Kommune und Fördermittelgeber Bund/Land. Damit war auch die Sicherstellung der Konzentration der Maßnahmen innerhalb eines bestimmten Gebiets sichergestellt (ebenda). Die horizontale Integration sollte durch sektorübergreifendes Handeln in auf kommunaler Ebene sichergestellt werden, worauf später noch zurückzukommen sein wird.

Interessanterweise ist auch das **Verstetigungs**-Paradigma, mit welchem gerade die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements stark als Begründungszusammenhang operierten, bereits in den governenziellen Rahmenbedingungen der Soziale-Stadt-Programmatik angelegt (deswegen auch eigenständig weiter unten in Kapitel 4.3. thematisiert). In NRW waren bereits zu Beginn des Bundesprogramms Hinweise auf die Standardisierung der Sozialraumorientierung in den Kommunalverwaltungen zu finden, die wiederum auch den organisationsstrukturellen Bezug zum Quartiersmanagement besaßen und somit auch einen ersten Ansatz der Verstetigung aufzeigten (DIFU 2003, 175). Auch Hinte et al. (2004, 63) weisen auf die Notwendigkeit der dauerhaften Installierung einer personengestützten Infrastruktur hin, die u. a. auf der Ebene des Quartiers und (nicht oder!) innerhalb der kommunalen Verwaltung zu erfolgen hat. Eckardt (2005, 247) weist auf die Abhängigkeit der Verstetigungsfähigkeit von der jeweiligen Finanzlage hin. Soziales Kapital lässt sich in den Quartieren offensichtlich nicht unabhängig von der Förderung in der Form entwickeln, dass die Governance-Strukturen – wie z. B. ein Bürgerbeteiligung organisierendes Quartiersmanagement – ohne staatlicherseits zur Verfügung gestellte Ressourcen nachhaltig bestehen. Er benennt dies als offene Frage,

ob es an den auch in der Sozialen Stadt vorhandenen ‚Oben-Unten-Logik‘ liegt, quasi als Überbleibsel hierarchischer Steuerung.

Gerade die Anfangsjahre der Sozialen Stadt sind durch eine geringe Anbindung der Quartiersmanagement-Institutionen in der Kommunalpolitik gekennzeichnet (DIFU 2003, 175), die Soziale-Stadt-Programmatik sieht nachvollziehbarerweise auch keine innere Reform kommunaler Verwaltung vor. Da dies aber – aus anderen Gründen – in der Zwischenzeit auch passiert ist, gibt es unter dem Stichwort Sozialraumorientierung in vielen Kommunen eine inzwischen veränderte innere Organisation der Verwaltung, sodass es vielfach so etwas wie Andockstellen gibt, derer sich ein lokales Netzwerk bedienen kann, um Verwaltung in die eigene Netzwerkarbeit einbeziehen zu können (ausführlich in Kapitel 4.4.1 weiter unten). Auch die drei wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement-Fälle hätten ohne dies nicht funktioniert.

Für diese Umorientierung sind auch Entwicklungen in der Profession der Gemeinwesenarbeit (GWA) mitverantwortlich, welche die behutsame Stadterneuerung rezipierte (ausführlich in Kapitel 4.4.2 weiter unten). Schubert (2011, 3) nennt dabei Wolfgang Hinte⁴⁶ den Wieder-Erfinder der GWA als Stadtteilbezogene Soziale Arbeit, was in den 1980/1990er-Jahren stattfand, also mit der Etablierung der Behutsamen Stadterneuerung einerseits und im Vorlauf der Sozialen Stadt andererseits auf der Seite der Stadterneuerung. Nach Hinte (2001, 156) wird die GWA nun nicht nur als Schwenk von der betreuenden und fürsorglichen hin zu einer gebietsbezogenen Sozialarbeit verstanden, sondern auch als eine Möglichkeit zur Bündelung von Ressourcen auf lokaler Ebene gesehen und somit schlussendlich der Gedanke des Aufbaus selbsttragender Strukturen erneut in die Stadterneuerung gebracht (vgl. hierzu auch Franke 2005, 188 und kritisch hierzu Bernt und Fritsche 2005, 216f.). GWA benötigte für das eigene Wirksam-Werden auch die Etablierung des Prinzips der Governance als lokale Steuerungslogik (Schubert 2011, 2).

Doch wenn auch durch die GWA-Orientierung der Sozialen Stadt die lokalen Netzwerke und zivilgesellschaftlichen Kräfte (stadt-)erneuert werden, dann bedeutet die Exit-Option der Beseitigung der funktionalen Missstände (in der Semantik des BauGB) eben auch in theoretischer Betrachtung, dass ein Quartiersmanagement zivilgesellschaftlich statt staatlich gefördert getragen werden kann. Das spielt sowohl dem Governance-Gedanken als auch dem Aufwertungs-Gedanken in die Hände, die damit ebenfalls als policy-bezogene Voraussetzungen des Instruments Quartiersmanagements gelten müssen. Dass die Realität in den meisten Fällen anders aussieht, liegt meines Erachtens dabei eher an der Rolle, welche die Quartiere im sozioökonomischen Gefüge ihrer jeweiligen Stadtregion besitzen (siehe Kapitel 3.2), nicht an dem Instrument Quartiersmanagement – gerade weil dieses sich inzwischen von der Städtebauförderprogrammatik Soziale Stadt entfernt und eben auch von der Herkunft aus den städtischen Armutsbekämpfungspolitiken der 1990er-Jahre.

⁴⁶ Wolfgang Hinte ist seit 1980 Professor und Leiter des Instituts für Stadtteilentwicklung, sozialraumorientierte Arbeit und Beratung (ISSAB) an der Universität Duisburg Essen. Neben dem DIFU war das ISSAB maßgeblich an der Ausgestaltung der Programmatik Soziale Stadt involviert; bereits hier sind erklärende Verknüpfungen zwischen Gemeinwesenarbeit, Sozialraumorientierung und Quartiersmanagement vorhanden. Auch die Kommunen der Fallbeispiele (Dortmund, Hamburg, Berlin) haben Wolfgang Hinte einzelfallweise zurate gezogen.

4.2 Die Soziale Stadt als governenzielle Stadterneuerungspolitik

Die Soziale Stadt – ursprünglich eine städtische Politik der Armutsbekämpfung

Soziale Stadt war zuerst die Programmatik einer lokalen Politik, die sich von dem bisherigen Umgang mit Armut und ihrer räumlichen Konzentration abheben wollte (vgl. Alisch und Dangschat 1994, 180ff. sowie 1998, 157ff.; Hinte et al. 2004, 18). Gerade am Beispiel des Hamburger Vorläuferprogramms ist dieser ursprüngliche Ansatz von Quartiersmanagement erkennbar. Dieser Wandel beinhaltet auch Wechselwirkungen zu planungsparadigmatischen Aspekten. Nur ein Detail, welches aber für Bernt und Fritsche (2005, 207) einen wesentlichen planungstheoretischen Unterschied ausmacht, war in Berlin die Tatsache, dass die ersten Quartiersmanagement-Gebiete anhand politischer Bewertungen (samt Medienbegleitung), bezirklichen Proporzlogiken und ähnlichem ausgewählt wurden, wogegen für die vorher festgelegten Sanierungsgebiete der Behutsamen Stadterneuerung nach verwissenschaftlichen Kriterien die Vorbereitenden Untersuchungen durchzuführen waren. Inkrementalistisches Vorgehen löste komprehensives ab. Das war jedenfalls keine befriedigende Antwort auf die Kritik, dass die bisherige Sanierung – die es mit Soziale Stadt abzulösen galt – ein komprehensiv strukturiertes Programm ist, welches nur noch inkrementalistisch umgesetzt wird (Selle 1994, 62).

Ein sozialpolitischer Anspruch von Soziale Stadt war seinerzeit eindeutig und auch vordergründig. In den 1990er-Jahren wurden in der Stadtgesellschaft bestimmte Verwerfungen nachfordistischer Umbrüche bzw. Folgen des neoliberalen Schwenks deutlich. Die Arbeitswelt wandelte sich, sodass aus Arbeiterquartieren Arbeitslosenquartiere zu werden drohten, und gleichzeitig stand schon die Kreative Klasse nach Florida (2005) bereit, um aus den alten Arbeiterquartieren neue hippe Szenekieze zu machen. Es wurde notwendig, Arbeit in der Stadt neu zu beschreiben (vgl. z. B. Henckel et al. 1999; Läßle 2006), die Verlierer des Wandels zu benennen und ihre Verlusterfahrungen raumbezogen beschreiben zu können (vgl. z. B. Häußermann 2002; Läßle 2006; Keller 2004) – oft als Arbeiterquartiere, denen im Wortsinne die Arbeit abhandengekommen ist. Aus der arbeitsmarktlichen Exklusion wurde eine Ballung von Benachteiligung im Quartier (vgl. auch Schmitt 2005, 221). Hartz IV (eingeführt 2003) gab es zwar zu Beginn der Sozialen Stadt 1999 noch nicht, aber die Ballung von Hartz-IV-Empfängern sollte zu einem sowohl empirischen wie symbolischen Indikator für Quartiere dieser Art werden. Diese Quartiere werden selbst Teil von Ausgrenzungsmechanismen (vgl. z. B. Kronauer 2004; Keller 2004), und die sozialpolitische Forderung (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2000) nach dem Zusammendenken von Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik wurde dann auch notwendigerweise in die politische Debatte um Soziale Stadt eingebracht.

Armut in der Stadt wurde also zu einem Phänomen, dem etwas entgegengesetzt werden sollte, dabei akzeptierend, dass Unterschiede zwischen den Quartieren zum Kernbestandteil einer Europäischen Stadt gehören (vgl. z. B. Venturi 2004; Kronauer 2002 Häußermann 2002). Heterogenisierung ist so lange kein Problem, so lange sie nicht zur Segregation wird (vgl. z. B. Young 2003; Madanipour et al. 2004) oder sich gar eine Unterklasse herausbildet und auf bestimmte Orte der Stadt konzentriert wird bzw. sich durch Verdrängungsprozesse konzentriert. In Nordrhein-Westfalen wurden die Probleme aufmerksamer wahrgenommen als anderswo. Eine Gruppe von Raumplanern veröffentlichte 1994 ein Werk, welches einige Visionen hierzu entwickelte, die zumindest in das Framing der Sozialen Stadt einfließen (Froessler et al. 1994). Daher lohnt es sich an dieser Stelle, zentrale Gedanken daraus hier darzulegen. Zuerst wird das Bild einer dreigeteilten Stadt gezeichnet (Froessler 1994, 14), der ersten international wettbewerbsfähigen Stadt, der zweiten Stadt, „*die normale Arbeits- Versorgungs- und Wohnstadt für die deutsche Mittelschicht*“ (ebenda) ist und jener dritten, marginalisierten

Stadt der Randgruppen, hier bezieht sich Froessler begrifflich auf Häußermann und Siebel, welche seit den späten 1980er-Jahren den Diskurs um die Phänomene städtischen Wandels prägten (Häußermann und Siebel 1987), welche nach der Jahrtausendwende in eine (damals noch nicht so genannte) nationale Stadtentwicklungspolitik flossen: Soziale Spaltung und Bevölkerungsschrumpfung und die mit beiden Phänomenen verbundene Marginalisierung von randlagigen Stadtquartieren (oder ganzen Orten im regionalen Zusammenhang). Welche Rolle große Siedlungen in der Drittelung spielen sollten, war nicht im besonders starken Augenmerk von Froessler und seinen nordrhein-westfälischen Kollegen. Duisburg-Marxloh und die Dortmunder Nordstadt wurden in jener Zeit emblematisch für Darstellungen dieser Art – einschließlich unter anderem der Einschränkung der ‚zweiten Stadt‘ auf Deutsche, was eine ‚dritte Stadt‘ mit überdurchschnittlichen Ausländeranteilen nach sich zieht. Das später erst auch durch ostdeutsche Beispiele (und durchs Privatfernsehen) stärker ins Licht gerückte Phänomen einer deutschen Unterschicht taucht bei Froessler so noch gar nicht auf, wäre aber für die Einordnung einer Großsiedlung in die zweite oder dritte Stadt in seiner Logik aber entscheidend. Diese wiederum ist in diesem Band eher mit den zeittypischen Kritiken belegt (Staubach 1994, 200f., am Beispiel Osterholz-Tenevers auch ausführlich Lürssen und Richters 1994, 222ff.) und wurde im Kapitel 3 von mir bereits aufgegriffen. Dass ausgerechnet Dortmund-Scharnhorst als Ausnahme in das 1994 neue NRW-Programm – jenem Vorläufer der Sozialen Stadt – aufgenommen wurde, blieb damals Randnotiz. Rückblickend hat sich aber recht schnell herausgestellt, dass in der Sozialen Stadt ab 1999 Großsiedlungen ebenso ein relevanter Siedlungstyp neben den Altbauquartieren der Gründerzeit werden sollten (Schmitt 2005, 232).

Doch zurück zur Kritik von Froessler et al. an der vor 1994 real existierenden Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen, deren planungsparadigmatischer Kern von Selle (1994, 62f.) formuliert wurde, dass ein komprehensives Programm nur inkrementalistisch umgesetzt werden kann und damit wirkungsarm bleiben muss – siehe oben in Kapitel 4.1.4. Heute gehört zum planerischen Allgemeingut, dass Stadterneuerung nicht nur baulich sein kann, darauf kommt es mir hier nicht an. Die Kritik war seinerzeit nämlich weitgehender: *„In den sozialverantwortlichen Strategien bemüht man sich, unverträgliche Auswirkungen der ökonomischen Aufwertung zu vermeiden oder zu mildern. Eine gezielte Verbesserung der Lebenssituation der Bewohner in einem umfassenden Sinne ist jedoch nur in Ausnahmefällen Ziel und Gegenstand“* (Froessler 1994, 19). An Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen wird wenig Wirkungsvolles gesehen. Wenn sie nicht zur Gentrifizierung führen, dann nützen sie nichts: *„Im Gegenteil, trotz erheblich[er] Vorleistungen und Investitionen der öffentlichen Hand ist hier der Verfall weiter fortgeschritten und die baulichen Verbesserungen fielen häufig Vandalismus und Zerstörung zum Opfer. ... Mit diesen Maßnahmen wurden offensichtlich nicht die vordringlichen Probleme der entsprechenden Quartiere und ihrer Bewohner getroffen“* (Froessler 1994, 20). Der Rückblick auf erfolgte oder nicht erfolgte Wohnumfeldverbesserungen wird in der Empirie durchaus noch eine Rolle spielen.

Wie in dem programmatischen Titel ihres Buchs *„Lokale Partnerschaften“* auch deutlich wird, wollen Froessler et al. auf etwas anderes hinaus. Mit Rückgriff auf den Lebenslagenansatz (siehe Kapitel 3.2.2) und der Begrifflichkeit der integrierten Handlungsansätze – heute Planerallgemeingut spätestens seit der Leipzig-Charta 2007 (siehe oben in Kapitel 4.1.3) – wollen sie, dass eine Partnerschaft in der Stadterneuerung im Quartier bedeutet, die individuellen Lebenslagen der Bewohnerschaft durch entsprechende städtebauliche und stadtfunktionale Rahmenbedingungen zu verbessern (Froessler et al. 1994, 259ff.). Dazu gehört auch, die Arbeitslosen in Arbeit zu bringen und die sich im Quartier konzentrierende Armut zu bekämpfen, hierzu ausführlich der Beitrag von Alisch und Dangschat in demselben Band (Alisch und Dangschat 1994, 180ff.). Doch damit bringen sie sich in eine – selbstkri-

tisch diskutierte – *end-of-pipe*-Logik (Selle 1994, 65). Diese Debatte wird unten gleich wieder aufgegriffen.

Zuvor sollte sich aber zeigen, dass diese Kritiken bei der Entwicklung des Soziale-Stadt-Programms aufgegriffen werden konnten. In einem Kolloquium zur Diskussion des damals neuen Programms Soziale Stadt analysiert Mayntz, dass die Programmverantwortlichen des Bundes sehr wohl damit recht hätten, dass dieses Programm ressortübergreifend agieren müsse, um die Situationen gefährdeter zu adressieren (Mayntz 2001b, 38). Ein bemerkenswertes Detail: der Begriff des gefährdeten Stadtteils ersetzt – in wahrscheinlich nicht nur diesem Kolloquium – den Begriff des sozialen Brennpunkts. Und schon damals macht Mayntz (ebenda) auf die Differenzierungsnotwendigkeit des Neuartigen in der Sozialen Stadt aufmerksam: Wird es um eine andere, nämlich lokal gesteuerte Sozialpolitik gehen oder um eine neues Organisationsmodell lokal verantworteter Stadtentwicklung (ebenda)? Das hat etwas damit zu tun, dass mindestens die nordrhein-westfälischen Diskurse um die Soziale Stadt in den 1990er-Jahren sich immer wieder gleichermaßen auf die neuen Herausforderungen sozialer Natur als auch auf die neuen planungsparadigmatischen Herausforderungen für einen ‚Dritten Weg‘ zwischen komprehensiver Planung und Inkrementalismus beziehen, wofür heute rückblickend die IBA Emscher Park als Chiffre steht. Weiter unten (Kapitel 4.2.4) wird en Detail auf die vorhin (Kapitel 4.1.4) bereits erwähnte IBA Emscher Park eingegangen, die in der Sache viele der von Froessler und anderen vorgebrachten Kritiken aufgriff, aber letzten Endes sich eben auch nicht aus der Grundlogik eines *end-of-pipe*-Problems nicht lösen konnte. So ist von Beginn an die Soziale Stadt als *Window Dressing* entweder kritisiert worden oder es wurde die Befürchtung geäußert, es könne nur *Window Dressing* werden (Mayntz 2001a, 70ff.).

Armutsbekämpfung und die Soziale Stadt nach der ‚Agenda 2010‘

Denn auf der sozialpolitischen Ebene der Debatte war freilich die Frage aufzuwerfen, ob die Soziale Stadt als sozialpolitisches Handeln ein Ergänzen oder Kompensieren gesamtstaatlichen sozialpolitischen Handelns sein sollte. Soziale Kohäsion war seinerzeit ein Leitbild, das frühere eher keynesianisch geprägte Ideen eines Wohlfahrtsstaats ablöste. Rückblickend wird dieser Wandel mit der Agenda 2010 verbunden. Auch wenn dieser erst zum Ende der Schröder-Ära implementiert wurde (2003/2004) und damit an sich nicht mit der Einführung des Bundesprogramms Soziale Stadt zu Beginn der Schröder-Ära (1998/1999) zu tun hat, so sind beide doch ein gemeinsames Erbe dieser Ära. Um also sich zu vergegenwärtigen, was sich damals am Sozialstaat veränderte, und welche Ziele mit der Agenda 2010 verbunden wurden soll, daher in seiner Autobiografie der ehemalige Kanzler als Quelle herangezogen werden. Wesentliche Ziele der Agenda 2010 waren (Schröder 2006, 393ff.):

- └ Arbeitsmarktpolitik mit dem primären Ziel, Menschen in Arbeit zu bringen,
- └ Sozialstaatsleistung nur bei aktiver Mitwirkung des Leistungsempfängers,
- └ Erleichterungen beim Kündigungsrecht und bei Tarifoptionen.

Zugleich wurden das Arbeitsamt in eine Arbeitsagentur umgewandelt, die – idealtypisch – in unterschiedlichen Kooperationslogiken mit der Kommune in sogenannten Jobcentern oder Ähnlichem die Arbeitslosen betreut. Es gibt zwei komplementäre Momente zur Sozialen Stadt. Zum einen ist dies der lokale Ansatz in der Sozialpolitik, zum anderen ist das der Druck auf Arbeitslose, der insbesondere in benachteiligten Gebieten dann auch gebietsbezogen wirkt. Idealtypisch wäre es durchaus gelungen, den Sozialstaat weit stärker subsidiär zu organisieren als vordem; einige Grundpositionen wurden auch nicht geräumt (Schröder 2006, 391ff.):

- └ Die Gesellschaft blieb weiterhin eine Arbeitsgesellschaft, allerdings sollten stärker endogene ökonomische Potenziale der Quartiere (unter den Stichworten Lokale Ökonomien oder migrantische Ökonomien) zum Tragen kommen, was aber nicht auf breiter Front funktionieren konnte,
- └ Renten und andere Sozialleistungen wurden zwar reformiert, teilweise privatisiert, aber sie blieben weiterhin gesamtstaatliche Systeme,
- └ Beschäftigung blieb weiterhin marktorientiert, ein öffentlicher Beschäftigungssektor, der auf Quartiersebene Entwicklungsimpulse setzen hätte können, wurde nicht eingeführt (bzw. beschränkte sich auf kurzlebige Modellvorhaben).

Die Soziale Stadt blieb daher trotz des etwas anderen Framings das, was vorher auch Städtebauförderung war: ein mit dem Politikfeld Arbeit & Beschäftigung eher entkoppeltes Förderprogramm des Bausektors. Mag sein, dass wie oben dargestellt, seinerzeit andere Erwartungshaltungen mit der Sozialen Stadt verbunden waren, aber aus heutiger Sicht stellt sich dies eher als missverständliches Framing, weniger als ein gescheiterter Politikwechsel dar. Gerade die Debatte um die Kürzung der Sozialen Stadt nach 2009 und die Deklaration der Sozialen Stadt als Leitprogramm der Städtebauförderung 2013 (siehe eingangs des Kapitels in 4.1.1.) zeigten dies auf. Und bei all der damaligen Konzentration auf die Lokalisierung sozial- und arbeitsmarktpolitischen Agierens darf nicht vergessen werden, dass Quartiere in einer Stadtregion gar nicht autark funktionieren sollen. Seit ihrer Entstehungszeit waren städtische Siedlungen immer an die Erreichbarkeit von Arbeit gekoppelt, nie an die Versorgung aller Einwohner mit Arbeit in der Siedlung – das war schon bei Werksiedlungen im 19. Jahrhundert so und bei den letzten Siedlungen der Moderne an den Rändern der DDR-Städte nicht anders.

Hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll, dass es sich hier um eine europäische Diskussion handelte und andere westeuropäische Staaten bereits Programmatiken gegen räumliche Exklusion in den 1980/1990er-Jahren entwickelten und dass zu den Veränderungen der Stadtgesellschaft auch die Migration gehört – wobei der sozialpolitische Aspekt auch in migrantisch geprägten Quartieren die sich verfestigende Arbeitslosigkeit in den 1980ern und 1990er-Jahren darstellt.

Dennoch bleibt das bereits angesprochene *end-of-pipe*-Problem im Vordergrund, denn die arbeitsmarktpolitische Frage, Menschen wieder in Arbeit zu bringen, ist auch weiterhin auf der Ebene der Stadtregion zu beantworten, die Reformen der Schröder-Ära – Agenda 2010 wie Städtebauförderung – haben daran grundsätzlich nichts geändert. Damit auch nichts an der Tatsache, dass schon immer die Infrastrukturausstattung oder Wohnungsversorgung eines Quartiers mit dem Thema Armut ebenso verknüpft sind wie die Arbeitsmarktpolitik (Bolte und Hradil 1984, 230ff.). Die *end-of-pipe*-Logik „... beinhaltet die Gefahr, daß lokale Partnerschaften zu ‚Tarn- und Reparaturbetrieben‘ des Arbeits- und Wohnungsmarktes werden. In akuten Konfliktfällen gesellt sich die Gefahr schlichter Befriedung hinzu. ... Zugleich sollte aber nicht unerwähnt bleiben, daß es anders geht, daß ein anderer Umgang mit Gebäuden und Wohnungssuchenden ebenso möglich ist, wie die sinnvolle Beschäftigung ehemals Langzeitarbeitsloser“ (Selle 1994, 65). Mit diesen Ambivalenzen musste Soziale Stadt seit Beginn umgehen. Allgemeiner formuliert dieses Dilemma auch Renate Mayntz: „Wieweit ... ist die Abwärtsentwicklung und schrittweise Verwahrlosung eines Viertels oder auch nur einer bestimmten Straße überhaupt ein Stadtplanungsproblem, und wieweit ist es überhaupt auf lokaler Ebene zu lösen? ... Das Programm ‚Die Soziale Stadt‘ kann das Vorhandensein der Problemgruppen und ihre Stärke nicht beeinflussen? ... Hier dürfte so manche Sozialarbeiterutopie enttäuscht werden“ (Mayntz 2001b, 42f.). Noch deutlicher wird Eichener im selben Band: „Es ist unstrittig, dass weder die Instru-

mente der Wohnungspolitik noch der Städtebauförderung ausreichen, um die komplexen Problemlagen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf bewältigen zu können“ (Eichener 2001, 101).

Die Soziale Stadt musste also mit einer Art Bürde leben, in ihrer ursprünglichen Programmatik den Exklusionsmechanismen entgegenwirken zu sollen, gerade die norddeutschen Stadtstaaten Hamburg und Bremen, das Ruhrgebiet bzw. NRW und Hessen wurden immer wieder herangezogen, wenn es darum ging, Praxen zu entwickeln, wie dies geht (DIFU 2003, 173; Krüger 2008, 78f.). Und es sind auch nicht umsonst in jenen Bundesländern die Vorreiter der Sozialen Stadt zu finden. Damit war auch klar, dass das Quartiersmanagement von vornherein sozialpolitischen Ansprüchen zu genügen hatte – und dies nur begrenzt konnte; auch weil die dazugehörigen Quartiere aus gesamtstädtischer Sicht eine Entlastungsfunktion besitzen, indem sie preiswerten bzw. leistbaren Wohnraum für ärmere Schichten bieten (DIFU 2003, 240). Der damit einhergehenden relativen Konzentration dieser Schichten in diesen Quartieren sollte der sozialpolitische Anspruch des Städtebauförderprogramms zugutekommen.

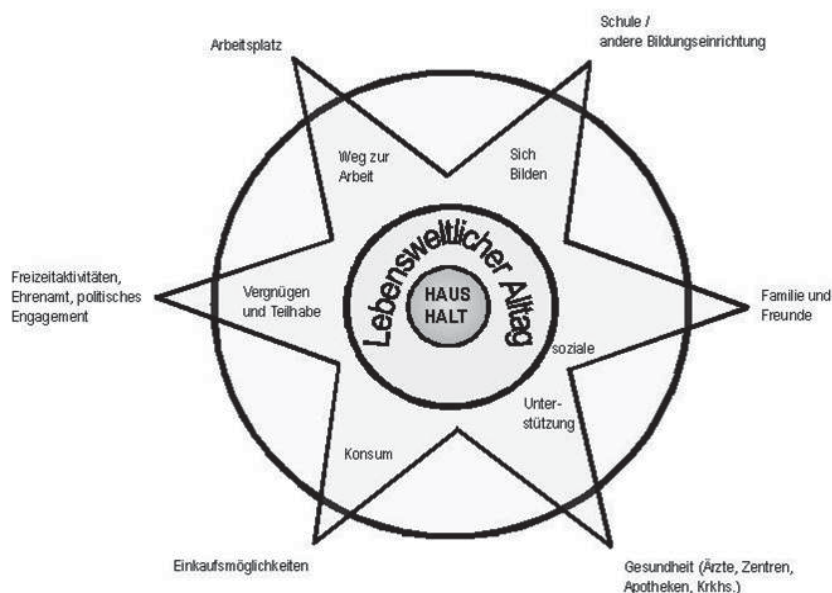


Abbildung 7: Lebenslagenansatz in benachteiligten Quartieren nach Gilroy und Speak (2004, 96), eigene Darstellung

Ein Beispiel war hierfür der Ausgangspunkt der Lebenslagen im Quartier, wie recht umfassend von Gilroy und Speak (2004) beschrieben (siehe Abbildung 7). Der räumlichen Exklusion war dabei nicht nur auf der Mesoebene des Quartiers etwas entgegenzustellen. Der Weg zur Arbeit ist insbesondere für prekäre Schichten mit der Nutzung des städtischen Nahverkehrs verbunden – ÖPNV ist fast nie eine Angelegenheit der Planungssteuerung. Einkaufen, Gesundheit, Freizeit und Bildung sind zudem keine städtebaulichen Themen – oder werden nur dadurch zu welchen, als dass sie in Gebäuden oder dem öffentlichen Raum stattfinden. Beides kann mit Städtebauförderung gestaltet werden. Damit ergab sich – sowohl für die Soziale Stadt als Programmatik als auch für das Quartiersmanagement als Instrument – ein breites Spektrum an Arbeitsfeldern und damit auch an unterschiedlichen Methoden, die weit über das hinaus gingen, was bisher in der Stadterneuerung üblich war. Die Übernahme von Methoden der Gemeinwesenarbeit, ja zum Teil der Straßensozialarbeit in eine Programmatik der Städtebauförderung war im Wesentlichen diesem sozialpolitischen Anspruch geschuldet.

Eckardt (2005, 238f.) leitet den Bezug von Governance und der Soziale-Stadt-Programmatik wie folgt her: Kommunen sollen pro-aktiv auf die Herausforderungen einer drohenden Benachteiligung von Quartieren reagieren, indem sie durch die Verknüpfung von Politikebenen einen Beitrag zur sozialen Kohäsion leisten. Betont werden die über ein Quartiersmanagement koordinierten Netzwerke mit einer Vielzahl verwaltungsinter- wie externer Akteure, die dadurch sich ergebende lokalräumliche Zielsetzung kommunalen Verwaltungshandelns und die Erhöhung von Vertrauen und Transparenz kommunaler Entscheidungsprozesse durch mehr Beteiligungsformen. Und dieser Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Governance wird schließlich die eigentliche Stärke der Soziale-Stadt-Programmatik ausmachen.

Kommunikative Steuerung mittels des Quartiersmanagements: Aspekte der Rolle des Quartiersmanagements als Moderator und Netzwerker

Mit der Einordnung der Programmatik der Sozialen Stadt aus governenzieller Sicht als *Area Based Policy* (siehe oben) ist gerade in Bezug auf das Quartiersmanagement als instrumentelles Leitbild noch ein anderer wesentlicher Veränderungsprozess in der Planung verbunden. Lahner und Zimmermann (2005, 223) verweisen auf die Verknüpfung des governenziellen Hintergrunds der Soziale Stadt mit dem ‚Communicative Turn‘ von Patsy Healey: *„Place-making bezieht sich primär auf das gestalterisch-planerische Element der Erneuerungsmaßnahmen. Da es aber den Einbezug der verschiedenen Nutzergruppen voraussetzt und ebenfalls die Umsetzungsprozesse einschließt, gehen damit Veränderungen in den Steuerungsprozessen einher.“*

Auch ein Quartiersmanagement steht wie kommunale Planung allgemein in der Verantwortung, nicht mehr nur in erster Linie einen Plan zu produzieren, sondern Kommunikation über Planung zu ermöglichen (Güntner 2004, 170f.). Für Hinte et al. handelt es sich um eine *„bemerkenswerte Verzahnung von Erkenntnissen aus Politikwissenschaft, Stadt- und Raumplanung sowie Sozialarbeit.“* (2004, 11). Aber Güntner (2004, 181) verwies schon zu Beginn der Sozialen Stadt darauf, dass place-making nicht nur auf Stadtteilkonferenzen in der Stadterneuerung stattfindet und sich beispielsweise mit sozialen Themen im Stadtteil beschäftigt, sondern auch im Standort-Marketing. Die Verbindung dieser beiden Gedanken – Kommunikation und Marketing – findet sich übrigens im Städtebauförderprogramm Aktive Zentren wieder, welches 2008 eingeführt wurde. Es übernahm strukturell als erstes weiteres Städtebauförderprogramm das Quartiersmanagement unter dem Namen Kernbereichsmanagement als Instrument.

Altrock, Güntner und Kennel (2004, 197) verweisen auf eine weitere Gefahr bei place-making-Ansätzen: die Faszination des Konsenses: *„Zwar mag es eine vielversprechende Vision sein, auf kommunaler Ebene gemeinsam über Einkommens- und Lebensstilgrenzen hinweg an einem gemeinsamen Leitbild für einen Ort zu arbeiten, das einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung aufweist.“* (ähnlich als Ideal für die stadtteilbezogene GWA auch Schubert 2011, 11). Ein Quartiersmanagement soll auch diesen Weg der gemeinschaftlichen Leitbilderarbeitung beschreiten – und gerät hier schnell an seine Grenzen. Meist sind es überlokale Zielvorstellungen der Stadtentwicklung, die zu Konflikten auf der lokalen Ebene führen; egal ob NIMBY schuld ist oder tatsächliche Zielkonflikte z. B. im Kontext von Gentrifizierungsängsten bestehen. Ein Quartiersmanagement kann hier oft nur moderieren, nicht aber mehr im engeren Sinne planerisch tätig sein, da es außerhalb dessen lokal beschränkten räumlichen wie governenziellen Kontext liegt. Was Bernt et al. (2010, 15) für den Stadtumbau beschreiben, dass überregional agierende Finanz- und Immobilienmärkte, politische Akteure auf Bundes- und Landesebene und die auf sie Einfluss nehmende Verbände die Grenzen des Spielfelds bestimmen, in

denen sich der Stadterneuerungsprozess abspielen kann, gilt für alle quartiersbezogenen Erneuerungsprozesse.

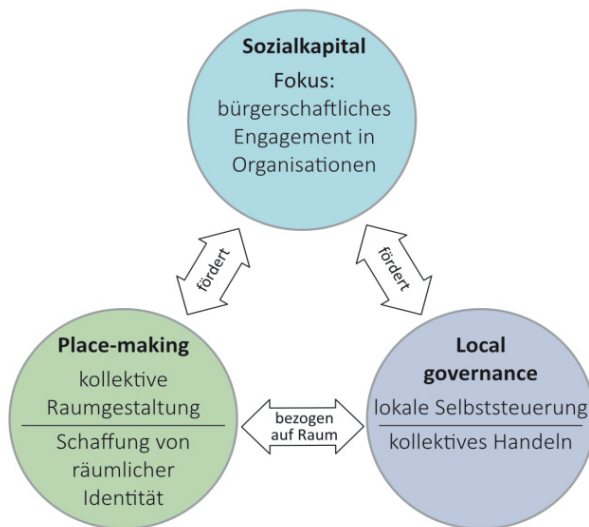


Abbildung 8: Place-Making, Sozialkapital und Local Governance (eigene Darst. nach Lahner und Zimmermann 2005, 226)

Altrock, Güntner und Kennel (2004, 194) betonen hier, dass sich die Ergebnisse von durch Netzwerke produzierter Planung nicht automatisch einstellen; nicht nur am Rahmen, sondern auch an den komplexen Organisations-, Kommunikations- und Wissensproblemen kann ein Netzwerk schon mal scheitern. Und dabei geht es zunächst noch gar nicht um die Frage, wie elitistisch oder exklusiv sich diese Netzwerke bezogen auf ein zu erneuerndes Quartier darstellen. Netzwerke in der Stadtentwicklung (und damit auch in dessen Teilbereich der Stadterneuerung) definieren sie (ebenda, 191) mit Rückgriff auf Mayntz und Scharpf (1995) als auf Dauer angelegte informelle, stabile, nicht-hierarchisch geprägte Verhandlungssysteme zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Für die Stadterneuerung muss dabei die Rolle derjenigen Akteure präzisiert werden, die oft als nicht-staatlicher Akteur im staatlichen bzw. gemeinwohlorientierten Auftrag tätig sind. In dem programmatischen Verständnis der Sozialen Stadt handelt es sich hier im Wesentlichen um die Intermediäre, die – finanziert aus der Städtebauförderung – die Quartiersmanagements betreiben. Bei den betrachteten Fällen nehmen aber auch öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen und gemeinnützige Träger der Wohlfahrtspflege diese intermediäre Rolle ein, ohne zwingend ein Intermediär im Sinne der Steuerung der Stadterneuerung zu sein. Gültigkeit hat aber für beide Formen folgende Aussage: *„Für die Kooperation innerhalb eines Politiknetzwerkes sind also nicht übereinstimmende Interessen der Akteure Voraussetzung, sondern die Erkenntnis und Anerkennung, dass Eigeninteressen nur realisiert werden können, indem mit anderen Akteuren zusammengearbeitet wird. ... Durch Tausch und Verhandlung, die von dem Ziel eines gemeinsamen Politikergebnisses motiviert ist, werden die unterschiedlichen Akteursinteressen in Einklang gebracht.“* (Altrock et al. 2004, 191). Es geht um den Umgang mit den Interdependenzen der beteiligten Akteure, dazu gehören nicht nur die Kooperationswilligkeit bzw. -fähigkeit zu einem gemeinsamen Planungsprozess, sondern auch die dahinterstehenden Ressourcenausstattungen, Interessen und Machtverhältnisse (Bernt et al. 2010, 14). Die Komplexität dieser Aufgabe bewältigen zu können, ist dabei genau die Anforderung an das Quartiersmanagement als Instrument der Steuerung in der Stadtentwicklung und hebt dieses von den Vor-Ort-Büro-Modellen vorheriger Städtebauförderprogrammatiken ab.

Selle (2005, 53) bezeichnet Planung, die nach dem Paradigma des Perspektivischen Inkrementalismus stattfindet, ganz allgemein als Hang und Zwang zur Kooperation, was er hier als „*Sackgassen, Um- und Holzwege*“ (ebenda), weniger als Königsweg bezeichnet. Auch bei der Etablierung des Quartiersmanagements in der Städtebauförderprogrammatik Soziale Stadt ist dieses schrittweise Suchen nach richtigen Wegen angelegt. Die weiter unten (Kapitel 4.2.5 und 4.2.6) noch kommenden ausführlichen Kritiken von Bernt/Fritsche (2005) und Güntner (2004) an den ersten Schritten des Berliner Quartiersmanagements um die Jahrtausendwende sollen daher nicht entkräftet werden, auch soll nicht in Abrede gestellt werden, dass ihre Kritik mir seltsam zeitlos erscheint und auf die meisten Praxen der Stadterneuerung in beliebigen Quartieren zu allen möglichen Zeiten angewendet werden können. Aber Selle (2005, 53) macht eben deutlich, dass Kooperation kein Allheilmittel ist, sondern an sich schon „*heikle Balancesituationen*“ auslöst, planerische Ziele und durchsetzbare Projekte übereinzubringen. Genauso sind nicht alle Kooperationspartner kooperativ, nicht alles ist moderierbar; denn auch andere Akteure haben eigene Interessen und eigene Machtmittel.

Walther (2005, 116) meint dazu: „*Politisch schwankt das Programm [Soziale Stadt] zwischen hoheitlich-hierarchischem Charakter und kooperativ-egalitärer Steuerung.*“ Das erinnert an die klassische planungstheoretische Kontroverse zwischen komprehensiver Planung (vgl. Altshuler 1965 und andere) versus Inkrementalismus (vgl. Lindblom 1959 und andere), der sich der Autor mit Verweis auf Selle (2005, 64ff.) entziehen möchte; denn er nennt diese Kontroverse als überwunden und nennt diverse Ausgangspunkte, von denen aus Planung – komprehensiv und inkrementalistisch als Pole aufspannend – weiterentwickelt werden soll. Eine diese instrumentellen Weiterentwicklungen war das Instrument des Quartiersmanagements. Das war aber zunächst erst einmal als gute Praxis zu etablieren, eben zwischen jenen Polen ausgleichen müssend.

Die Herkunft des Quartiersmanagements aus der IBA Berlin 1987 und der IBA Emscher Park

Selles (2005, 369ff.) planungstheoretischer Rückblick auf die Innovationen der IBA Emscher Park (vgl. Ganzer 1991; Ganzer et al. 1993; Siebel et al. 1999) verdeutlicht, warum das Quartiersmanagement in derselben Zeit, wo diese IBA zu Ende ging, sich instrumentell an dieser ausrichten konnte. Die von Ganzer, Siebel und Sieverts 1993 beschriebenen Handlungsprinzipien der IBA Emscher Park passen nach Selle auch zur Stadterneuerung – und das Quartiersmanagement ist nun mal eines der zentralen Instrumente (bzw. Instrumentenpakete) der Stadterneuerung geworden. NRW ist auch für die Ausgestaltung der Sozialen Stadt als paradigmatisch anzusehen (DIFU 2003, 14). Und nicht zufällig waren die in der Fachwelt hochgradig bekannten Quartiere Gelsenkirchen-Bismarck und Duisburg-Marxloh auch IBA-Projektgebiete (Koczy 2018, 129ff.).

Welches strukturelle Problem bei der Anwendung des perspektivischen Inkrementalismus nicht mehr nur auf eine einzeln stehende IBA, sondern auf eine standardmäßig anzuwendende Städtebauförderprogrammatik auf die kommunale Verwaltung zukam, beleuchten Bernt und Fritsche (2005, 208f.) mit Rückgriff auf Max Weber. Wie soll man *bottom up* Projekte entwickeln, die zwar einer gemeinsamen Perspektive unterliegen, aber doch jeweils in ihrer Genese und Umsetzung einzigartig sein werden, wenn „*anfallende Aufgaben kontinuierlich, unter Anwendung des immer gleichen Instrumentariums, eindeutig in ihren Ergebnissen und nach Aktenlage kontrollierbar*“ (ebenda) erledigt werden. Wenn die Metapher stimmt, dass Praktiker davon ein Lied singen können, so wird es sich um eine eher klagende Weise handeln. Nichtsdestoweniger kann es nach 15 Jahren Soziale Stadt und dessen politischer Adelung zum Leitprogramm der Städtebauförderung 2013 insgesamt als gelungen gelten, standardisiert arbeitende Verwaltung und in ihren Praxen nichtstandardisiert arbeitende lokale Soziale-Stadt-Projekte governenziell zu verbinden. Projektmanagement – als konstituierendes Element

governenzieller Steuerung – ist hier zum Normalfall geworden, was nicht nur am Quartiersmanagement als Instrument liegt, sondern an den inzwischen vielfach gefundenen dauerhaften Verknüpfungen zwischen Intermediär und sozialraumorientierter Kommunalverwaltung (vgl. Schubert und Spieckermann 2010, 19f. zu den Steuerungsmodellen der Sozialen Stadt nach 1999 zu Berlin und S.18f. zu NRW).

Bernt und Fritsche (2005, 203) vertreten die These, dass im Quartiersmanagement dessen neues Politikmodell bereits im Keim in der behutsamen Stadterneuerung angelegt war (vgl. auch DIFU 2003, 171). Daher lohnt es sich, kurz auf die Berliner IBA '87 (ein guter Rückblick bei: Schlusche 1997) und das „Rüberklappen“ (Bernt 2003) dieses Instrumentariums auf das Ostberlin der 1990er-Jahre zu schauen. Sie weisen darauf hin, dass obwohl die Behutsame Stadterneuerung sich bewusst konträr zur autoritär verordneten Flächensanierung stellte, sie deren entwicklungsplanerisches Instrumentarium übernahm (Bernt und Fritsche 2005, 205). Obwohl inkrementalistisch aus einer Gegenbewegung zur damals top-down verordneten Stadtentwicklungspolitik stammend, blieb sie jedoch dem komprehensiven Steuerungsmodell treu. Damit hatte sie auch mit all den Schwächen komprehensiver Planung zu kämpfen, die spätestens in den 1990er-Jahren in einem dafür nicht mehr geeigneten sozioökonomischen Umfeld stattfand. Mehr als kleine Schritte waren nach dem ‚Sieg‘ des Marktmodells über die Planwirtschaft 1989/90 für Planung nicht mehr möglich (vgl. Bernt 2003).

Nichtsdestoweniger waren die Vor-Ort-Büros der Behutsamen Stadterneuerung eine entscheidende Voraussetzung für die spätere Governance der Sozialen Stadt (vgl. Koczy 2015, 279). Im Grunde genommen baut man auf einen späten Erfolg aus der Hausbesetzerszene, die in den 1970er und 1980er-Jahren Veränderungen an den an den Top-Down und komprehensiv geplanten Flächensanierungen einforderte. Ihre Integration in die Planungssteuerung etablierte und prägte danach selbst die Akteure der Planung. Die Behutsame Stadterneuerung prägende Planungsbüros wie die steg in Hamburg oder S.T.E.R.N.⁴⁷ in Berlin verkörpern institutionell diesen Wandel von der studentisch und/oder der Hausbesetzerszene geprägten Protestgruppe zu etablierten Planungsbüros, die nun als Intermediäre in der Stadterneuerung den Schwenk zu governenziellen Steuerungsmodellen umsetzen sollten. Gerade vor ihrem Hintergrund der können sie im heutigen Quartiersmanagement deutlich flexibler als Verwaltungen handeln und kommen mit der quasi-permanenten Außergewöhnlichkeit von Handlungsanforderungen in der projektgesteuerten Planung klar 211 (Bernt und Fritsche 2005, 211). *„Die doppelte Steuerung der Sozialen Stadt durch klassische Verwaltungen und private Projektträger muss daher permanent verschiedene Handlungslogiken und Zeithorizonte integrieren“* (Bernt und Fritsche 2005, 210; ähnlich auch Hinte et al. 2004, 33).

So sehr es in den Intermediären der Behutsamen Stadterneuerung der 1980/90er angelegt war, erst die Soziale Stadt brach endgültig mit der Verbindung von Stadterneuerung – als Sanierung verstan-

⁴⁷ Die steg (Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH bzw. Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft NRW mbH) wurde 1989 von der Freien und Hansestadt Hamburg gegründet, um die Sanierungsgebiete in Hamburg im Geiste der Behutsamen Stadterneuerung als Intermediär zu betreuen (vgl. Kreutz et al. 2003, 20ff.). Das war Teil der Strategie im Rahmen der Befriedung der Hafenstraße in den 1980ern (hierzu allgemein auch Knorr-Siedow 2008, S. 137). Das Büro steg wurde 2003 durch Management-Buy-Out privatisiert. S.T.E.R.N. (Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung) ist ein Planungsbüro, welches 1985 aus der Berliner IBA hervorging. Einer der Gründer war der damalige Planungsdirektor der IBA-Alt, Hardt-Waltherr Hämer, der auch als Vater der Behutsamen Stadterneuerung gilt. Nach der Wende war S.T.E.R.N. einer der Hauptakteure beim Rüberklappen (Bernt 2003) der Stadterneuerung auf Ost-Berlin. Inzwischen haben sowohl die steg als auch S.T.E.R.N. Dependancen in NRW aufgebaut. In dieser Arbeit wird auf eine sprachliche Differenzierung zwischen der Hamburger und der nordrhein-westfälischen steg verzichtet.

den – und komprehensiven Ansätzen, indem sie sich als erstes Städtebauförderprogramm des perspektivischen Inkrementalismus der IBA Emscher Park bediente. Ihre planungstheoretische Schwäche bestand dann aber auch darin, dass sie anders als die Behutsame Stadterneuerung die *„flexibilisierten Akteurslandschaften und Handlungsrepertoires nicht in ein breites Quartiersentwicklungsprogramm [integriert], sondern ... geradezu auf die Vielzahl und dementsprechend auch Unübersichtlichkeit der Aushandlungs- und Anpassungsprozesse vor Ort [baut]“* (Bernt und Fritsche 2005, 215).

Das governenzielle Experiment

Güntner beschreibt denn auch, wie die frühen Berliner Quartiersmanagements eher im Lindblom-schen Sinne durchwurstelten und ihre ersten Schritte gingen, um eine Perspektive in ihren Inkrementalismus zu bekommen: *„Nachdem in den Stadtteilen Planungsbüros als Quartiersmanager beauftragt wurden, sogenannte Stadtteilverfahren zu initiieren, nahmen diese ihre Aufgabe in unterschiedlicher Weise ... wahr. In einigen Gebieten wurden Planungszellen durchgeführt, deren Ergebnisse in Bürgergutachten fixiert wurden und als wesentliche Grundlage für die Erarbeitung des jeweiligen strategischen Arbeitsprogramms dienten. In Marzahn-Nord wurden zwei Quartierskonferenzen durchgeführt, bei denen die wichtigsten Handlungsfelder formuliert sowie ein Bewohnerbeirat gegründet wurden. Am Helmholtzplatz wurde eine mehrtägige Veranstaltung durchgeführt und dokumentiert. In anderen Gebieten wurden Planning-for-Real- und Open-Space-Techniken eingesetzt. ... Am Boxhagener Platz nutzten die Quartiersmanager etwa den Wochenmarkt, um mit Anwohnern ins Gespräch zu kommen. ... [Daraus] resultieren nun durchaus unterschiedliche Handlungskonzepte, die von einer eher additiven Maßnahmenaufreihung bis zu komplexen integrierten Strategieentwürfen reichen. ... [E]s fand ein Abwägungsprozess statt, in dem eingeschätzt wurde, welche Vorschläge eher Partikularinteressen und welche einem breiten Teil der Bevölkerung dienen. Dieses Abwägen fand dabei in von Informationsmangel und Zeitdruck geprägten Situationen statt“* (Güntner 2004, 179). Das Paradox, auf welches Güntner hier verweist, ist zum einen, dass auf die vorhandenen Ressourcen des Quartiers zurückgegriffen wird und zugleich eine Veränderungsstrategie erdacht werden soll. Eine weitere Schwierigkeit ergab sich aus den – nachvollziehbaren – Vorgaben des Berliner Senats, der einen Zielbaum vorgab (SenStadt 2003), welche Themenfelder alle(!) abzudecken sind, damit die Charakterisierung des Handlungskonzepts als integriert stattfinden kann. Und die Themen sind eben so breit gestreut, wie ein komprehensiv geschultes Verständnis einer gemeinsamen Sozial- und Stadtpolitik sein kann. Diese Diversität in den frühen Programmgebieten war ein nicht auf das Land Berlin beschränktes, allgemeines Phänomen, gerade weil die Vorgaben der Politik sich auch erst nach und nach entwickelten (Koczy 2018, 132ff.).

Eine der von Anfang an systemisch eingebauten Schwierigkeiten für das Instrument des Quartiersmanagements war die Verschränkung von Sozial- und Stadtentwicklungspolitik auf Quartiersebene insofern, als dass die Vermischung von top-down- und bottom-up-Elementen in der Jugend- und Arbeitsmarktpolitik schlecht zu steuern ist (vgl. Mayntz 2001b, 39). Das *bottom-up*-Element ist im Quartiersmanagement per se nicht auf Individuen angelegt, das hat schon allein mit der Hinwendung zur aktivierenden Beteiligung zu tun (ausführlich in Krüger 2008, 59ff.), wo es eben nicht mehr um die individuelle Betroffenheit von etwas geht. *Bottom up* heißt in diesem Zusammenhang eines Quartiersmanagements, Gruppen zu identifizieren und deren Anliegen zur Artikulation zur verhelfen. Die Top-Down-Elemente der Jugend- und Arbeitsmarktpolitik sind dagegen ausschließlich auf Individuen angelegt, das ergibt sich schon aus der Logik der Sozialgesetzbücher (zu denen auch das KJHG gehört) – nicht erst seit den 2003er Reformen genannt Hartz I–IV. Und auch Ausbildungs- und Arbeitsplätze werden nicht von Gruppen, sondern von Individuen eingenommen. Auch wenn ein Benachteilig-

gungsphänomen in der Sozialen Stadt richtigerweise als gruppen- und raumbezogen wahrgenommen wird, die Überwindung dieses Phänomens gelingt immer nur Individuen. Weder ist das für ein Quartiersmanagement messbar noch lassen sich kausale Zusammenhänge zwischen der Arbeit eines Quartiersmanagements und den statistischen Daten zu Arbeitslosigkeit, Ausbildungsplatznachfragen etc. seriös herstellen. Nichtsdestoweniger sind Quartiersmanager auch ‚für so etwas‘ Ansprechpartner im und für das Quartier. Es war eine grundsätzlich neue Qualität, dass Jugend- und Arbeitsmarktpolitik in den nun Quartiersmanagement-Büros genannten Vor-Ort-Stellen der Planung vorkam – oder umgekehrt: dass es in quartiersbezogenen Einrichtungen der Jugend- und Arbeitsmarktpolitik nun auch um Stadtentwicklung ging. Nichtsdestoweniger war also eine strukturelle Überforderung des Quartiersmanagements in diesen Feldern von vornherein angelegt und wurde auch früh artikuliert (DIFU 2001, 65; DIFU 2002, 49). Auch Koczy (2015, 275) betont die Innovation des Quartiersmanagements als Kombination, kontextuelle Modifikation oder Neuinterpretation bekannter Elemente, wofür dieses Verschränken von einzelnen an und für sich herkömmlichen sozialen, raumbezogenen/fallunspezifischen Elementen einerseits und stadtplanerischen Elementen andererseits steht.

Dazu gehört auch der für die Akteure in den Gebieten im Hintergrund stattfindende etwas abrupte planungstheoretische Schwenk zum perspektivischen Inkrementalismus, wodurch die Ziele der Sozialen Stadt „*vage, amorph und kaum fassbar*“ (Bernt und Fritsche 2005, 206) gehalten wurden. Sie führen das für das Beispiel Kottbusser Tor in Berlin aus: *Deren Ziele waren „Mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt, mehr Fort- und Weiterbildung, bessere Qualität des Wohn- und Lebensraums, bewohneradäquate soziale Infrastruktur, bewohneradäquate Stadtteilkultur, besseres Gesundheitsniveau, besseres Sicherheitsniveau und Steigerung des Sicherheitsempfindens, tolerantes Zusammenleben und unterstützendes Sozialgefüge.“* (gefunden in: ebenda; vgl. auch DIFU 2002, 56ff.). Auch die geförderten Projekte ergeben nach Bernt und Fritsche dann keine daraus herleitbare Perspektive, sondern eher ein Potpourri aus sozialen Projekten, aus nun anderen Töpfen geförderte bereits existierende soziale Infrastruktur (wie z. B. ein Kinderbauernhof), arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Maßnahmen und kleinteiligen Interventionen in den öffentlichen Raum. Diese Überforderung führt fast zwangsläufig dazu, dass ein Quartiersmanagement Tendenzen zur Reduktion ausschließlich auf das inkrementalistisch Machbare zeigt. Zwei Zitate verdeutlichen dies: *„Dabei bevorzugen die Quartiersmanager eindeutig leicht realisierbare sowie im Gebiet deutlich wahrnehmbare Projekte, die an lokalen Gegebenheiten und Möglichkeitsstrukturen ansetzen“* (Bernt und Fritsche 2005, 208).

Auch Hinte et al. weisen mit feiner Ironie schon früh darauf hin, wie ein Quartiersmanagement sich in den eigenen governenziellen Fallstricken verheddernd scheitern könnte, was hier auch wörtlich wiedergegeben werden soll: *„Wenn sich Gemeinwesenarbeit naiv auf die Organisation von Bürger/innen konzentriert und die übrige Umwelt als eher nicht so wichtig oder gar feindlich ansieht, schmälert das die Qualität von Quartiersmanagement. Wenn Intermediäre fixiert sind auf gelungene, öffentlich moderierte Arbeitskreise und keine Verankerung in den Hinterhöfen des Quartiers haben, wirkt Quartiersmanagement eher aufgesetzt und von außen implementiert. Wenn Städteplaner/innen (sic!) einem technokratischen Planungsverständnis anhängen und ihren eigenen Tunnelblick mit der vermeintlichen Enge des Quartiers verwechseln, fehlt den Aktivitäten häufig die Bodenhaftung und die Verankerung im Quartier“* (Hinte et al. 2004, 77). Die Latte wird hier implizit sehr hoch angesetzt.

Dieser Hang zum governenziellen Experiment beschränkte sich nicht nur auf die Soziale-Stadt-Programmatik. Auch der Stadtumbau Ost entwickelte seine eigenen Governance-Formen, die weiter oben in Kapitel 3.4 beschrieben werden. Vor dem Hintergrund des Schrumpfungsparadigmas entwickelte der Stadtumbau Ost Netzwerke zur Steuerung der Quartiersentwicklung, von denen insbeson-

dere Eigentümerstandortgemeinschaften in einem wesentlichen Punkt den lokalen Netzwerken in benachteiligten Stadtquartieren der Sozialen Stadt gleichen: Sie haben kein Wachstum zu verteilen, sondern müssen sich mit der Verteilung von Problemen auf die Akteure des Netzwerks arrangieren. Damit unterscheiden sich beide Netzwerke von den Wachstumskoalitionen aus der frühen Governance-Forschung, wie Haller und Altmann anmerken (2010, 173f.). Bernt und Fritzsche (2005, 203) machen aber auch deutlich, dass die Hoffnungen in die Soziale Stadt seinerzeit schon immens waren: Steuerungsmängel zu überwinden gelingt ihres Erachtens nur, wenn „... *neue Steuerungsansätze zu finden sind, welche die Schwäche bereits vorhandener Ansätze überwinden und diese neuen Ansätze den anvisierten Problemen Ausgrenzung, Armut, Desintegration entgegen arbeiten*“ (ebenda). Forderungen wie diese sind berechtigt, haben aber zu der oben genannten strukturellen Überforderung des Quartiersmanagements als Instrument geführt. Auf Arbeitsmarktdynamiken einzuwirken, die i.d.R. als eine der relevanten Gründe für Ausgrenzung, Armut und Desintegration in Sozialen Stadt-Quartieren gelten können, ist nun mal auf der räumlich begrenzten Quartiersebene schwer, wenn nicht unmöglich. Umgekehrt war natürlich zu merken, dass in jenen Quartieren, die nicht so stark mit den Phänomenen der Desintegration zu kämpfen haben, dort Quartiersmanagement-Ansätze schneller Erfolge zeitigen konnten; gerade wenn starke, lokale zivilgesellschaftliche Gruppen sich schnell in Quartiersmanagement-Prozessen zu engagieren begannen. Auch das hat dazu geführt, dass diese Erfolge des Instruments Quartiersmanagement in anderen Bereichen dazu führen konnten, dass sich das Quartiersmanagement als Instrument von der Ausgangslage einer städtischen, lokal verankerten Sozialpolitik lösen konnte.

4.3 Der Verstetigungsdiskurs: Man hat sich an das Quartiersmanagement gewöhnt

Die Aussage, dass Stadterneuerung nach Zlonicky eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung sei (gefunden in: Reicher 2007, 389), zieht sich durch die gesamte Planungsgeschichte der Stadterneuerung. Bereits oben (Kapitel 4.1.4) wurde bemerkt, dass der Verstetigungsgedanke bereits bei der Einführung der Sozialen Stadt 1999 – in NRW 1994 – mitdiskutiert wurde. So war es auch nicht verwunderlich, dass nach der ersten Dekade Soziale Stadt diese Debatte an Fahrt gewann. Dennoch ist es insofern erst einmal ungewöhnlich; vordem schien es eine Lücke zu geben, die sich zwischen der formalen Verankerung der Städtebauförderung auf der einen Seite, und der gelebten Realität auf der anderen Seite auftat – Missstände werden beseitigt, das Gebiet wird entlassen. Denn scheinbar wurde hingenommen, dass Gebiete dauerhaft zur Förderkulisse wurden. Verstetigung gab es vor dem Ende der ersten Förderzeiträume in der Soziale Stadt in dem Sinne nicht, an auslaufende Förderperioden wurden neue gehängt, denn das Beseitigen der Missstände würde wohl noch etwas dauern. Fast schon ikonographisch wurden so Gebiete wie die Gegend rund um das Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg, die Dortmunder Nordstadt oder Hamburg-Wilhelmsburg zu ewig Benachteiligten. Der Diskurs, der um die Dauerhaftigkeit der Stadterneuerung geführt wurde, war eher allgemeiner Natur. Es ging um die Infragestellung des Grundverständnisses eines Missstandes als nie dauerhaft, nur als temporär und als per se durch Stadtentwicklung bzw. Stadterneuerung beseitigungsfähig. Denn einige Gebiete werden – aus welchen Gründen auch immer – stetig bestimmte Missstände aufweisen, auch in Abhängigkeit davon, mit welcher Relationalität der Missstand gemessen wird. Hinzu kommt, dass sowohl das Zlonicky zugeschriebene Diktum der Stadterneuerung als Daueraufgabe ohne Dauerlösung und die Debatte um Ankunftsquartiere (Arrival City), die in unterschiedlichen Dekaden gleichermaßen auf eine bestimmte Funktionalität der Stadt verwiesen, nicht zwingend spezifisch mit einer Debatte über Städtebauförderung verbunden sind. Dennoch muss sie immer wieder einspringen. Die zwischenzeitlich beendete Soziale-Stadt-Förderung in einem der hierfür berühmtesten Quartiere – Duisburg-Marxloh – wurde eben deswegen wieder aufgenommen (Koczy 2018) und die massive Erhöhung der Städtebaufördermittel 2016 in etwa auf das finanzielle Niveau von 1990 – Sonderfall Wiedervereinigung – unter dem Stichwort Integration sprechen Bände, dass es den intensiven politischen Link zwischen Integration im Ankunftsquartier und Städtebauförderung gibt.

Doch davon konnte in den 1990er-Jahren noch nicht die Rede sein, erst recht nicht mit Bezug auf die aus den 1970er-Jahren stammenden Paragraphen. Innerhalb der Städtebauförderung kann man in Bezug auf die Frage nach Dauerhaftigkeit der Stadterneuerung eher von einer Rechtsfragen berührenden Diskussion sprechen, ob die Bewilligbarkeit von Fördermitteln noch gerechtfertigt sei, wenn in manchen Gebieten die städtebaulichen und funktionalen Missstände nie beseitigt werden. Eine Arrival City, die immer mehr brauchen wird als andere, passt hier nur bedingt in diese Logik. Der Verteilungsschlüssel der Fördergelder des Programms Soziale Stadt basierte mangels flächendeckendem kleinräumigen Sozialmonitorings ursprünglich zu zwei Dritteln auf allgemeinen und lediglich einem Drittel auf problemorientierten Indikatoren, z. B. der Arbeitslosenquote (Runkel und Kiepe 2010, 9). Hinzu kommt, dass durch die geregelte Drittelfinanzierung entsprechend der jährlichen Bundesländer-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung (exemplarisch: Artikel 2 Abs. 1 VV SBauF 2015) eine finanzschwache Gemeinde mit vielen entwicklungsbedürftigen Stadtteilen prozentual genauso viel beisteuern muss wie eine wohlhabende Gemeinde mit nur einem Gebiet (Runkel und Kiepe 2010, 10). Zusammen mit der Regelung des kommunalen Eigenanteils entstand eine Verteilung der Förderungen, die sowohl unzureichend auf die tatsächliche Finanzierungskraft der Kommunen einging, als auch die realen Bedürfnisse der Fördergebiete schlecht in Relationen setzte. Auch diese

Erkenntnis befeuerte die Verstetigungsdebatten: nicht alles dauerhaft Notwendige in typischen Soziale-Stadt-Gebieten kann auf Dauer durch das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt geleistet werden.

Vorreiter in der Verstetigungsdebatte hinsichtlich der Sozialen Stadt waren NRW und Berlin, dabei mit unterschiedlichen Fokussierungen. Während insbesondere im nördlichen Ruhrgebiet ehrlich zu konstatieren war, dass es eben nun mal Daueraufgabe ohne Dauerlösung sein wird (vgl. z. B. Aehnelt und Kahl 2008, 24), ergab sich in Berlin, dass es in bestimmten Fördergebieten als Zielorten der Reurbanisierung und der sogenannten Kreativen Klassen eher möglich sein könnte, zivilgesellschaftliche Akteure mit der staatlichen Aufgabe Stadterneuerung zu betrauen. Während es also in NRW eher darum ging, aus Soziale Stadt eine Regelaufgabe zu machen (vgl. hierzu den Forderungskatalog in ILS 2006:66), versuchte sich Berlin in ‚Bewohnergetragenen Verfahren‘ (mehr dazu gleich in Kapitel 4.3.3).

Gelsenkirchen und anderswo – „Dankeschön! Und wir machen weiter“⁴⁸

Gelsenkirchen steht stellvertretend für Orte, an denen sich benachteiligte Milieus dauerhaft räumlich ballen. Gelsenkirchen steht als Gesamtstadt für eine dauerhafte soziale Stadterneuerung; hier trafen sich Verstetigungsdiskurs, Präventionsstrategien und Umbau der städtischen Verwaltung. Gelsenkirchen gehörte zum einen zu den Städten, in denen zeitlich parallel zur IBA Emscher Park und projektbezogen mit ihr verknüpft bereits soziale Erneuerungsstrategien im Rahmen des Vorläuferprogramms Soziale Stadt angewendet wurden. Zum anderen war die Stadterneuerung seinerzeit vollständig innerhalb der kommunalen Verwaltung angesiedelt (und ist es zu großen Teilen bis heute). Durch den frühen Förderbeginn wurde bereits kurz nach Einführung des Bundesprogramms in Gelsenkirchen im Rahmen einer sogenannten Programmbegleitung vor Ort 2000/02 über Verstetigung nachgedacht (ILS 2006, 54). Gelsenkirchen-Bismarck war auch eines der ersten 2005 entlassenen Gebiete (vgl. auch das Gebietsporträt in (DIFU 2002, 110ff.). Ein damaliger Vertreter des Landesministeriums, Karl Jasper, betonte dabei sein Unbehagen mit dem Begriff des Entlassens: *„Wir sind ja kein Krankenhaus“* (gefunden in: ILS 2006, 79). Damit verdeutlicht er eher, dass die in der Sozialen Stadt geschaffenen Strukturen in weiter entwickelter Form fortbestehen sollen, wofür es einer grundsätzlich anderen institutionellen Verankerung bedarf. Statt des auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte achtenden Bundes, der temporär mithilfe der Städtebauförderung interveniert, braucht es eine Institution, die regelhaft agieren kann: die Kommune. Und da es um die Verstetigung von Strukturen, nicht von Einzelprojekten der Erneuerung geht, steht das Instrument des Quartiersmanagements auch hier wieder im Zentrum der Aufmerksamkeit der Verstetigung. Für Gelsenkirchen bedeutete das, die Idee von Quartiersmanagement auf gesamstädtische Ebene zu heben und diesem Umstand dementsprechend die kommunale Verwaltung anzupassen.

⁴⁸ Unter diesem Motto wurde nach zehn Jahren Soziale Stadt-Förderung (Land/Bund) in Gelsenkirchen-Bismarck die Verstetigung in die Zivilgesellschaft kommuniziert, gefunden in: ILS 2006, S. 54 sowie in: Krüger 2008, S. 135 als Abbildung eines im Quartier verteilten Lesezeichens von 2005.

Maßnahmen zur Verstetigung des Erneuerungsprozesses in Gelsenkirchen (Förderung bis 2006/07)	
	Maßnahme / Projekt
Verstetigung der Netzwerkarbeit	Forum 2000: <i>Ehrenamtlicher Runder Tisch der Vereine, Verbände und anderer Akteure, Nutzung von Räumlichkeiten auf der ehem. Zeche Consolidation (Leitprojekt der Erneuerung), Aufbau einer technischen Infrastruktur in Eigenregie</i>
Eigenständige vereinsbasierte Arbeit	Gesundheitshaus Bismarck im Lahrshof: <i>Angebote der präventiven Gesundheitsvorsorge, Weiterentwicklung der Angebote gemeinsam mit Vereinen, Schulen und Verbänden, Suche nach Sponsoren/Kofinanzierung</i>
	Begegnungsstätte Haverkamp: <i>Angebotsspektrum an Kursen v.a. für Kinder, Frauen und Senioren, Gründung des Trägervereins Juni 2006</i>
	Internationales Migrantenzentrum der AWO: <i>Kernstück der interkulturellen Quartiersarbeit; nachhaltige Sicherung durch die Anbindung an einen bedeutenden Akteur der Wohlfahrtspflege</i>
Umnutzung der Infrastruktur zu netzwerklichen Einrichtungen	Schulen im Stadtteil: <i>Aktivierung der Schulen durch Verortung vieler Erneuerungsprojekte an Schulen (Hofgestaltung) bzw. dem Bau der Evangelischen Gesamtschule als Leitprojekt der Erneuerung; dadurch netzwerklicher Nutzungscharakter an den Schulen möglich (z. B. Elterncafé/ Elternarbeit, Handwerkermarkt/ berufskundlicher Unterricht, Sprachförderzentrum an der Ev. Gesamtschule)</i>
	Öffnung städtischer Tageseinrichtungen: <i>Öffnung von insgesamt 4 Kitas in Zusammenarbeit mit dem zuständigen kommunalen Jugendressort, Bildung eines gemeinsamen Förderbereins, dadurch strukturelle Absicherung der Möglichkeit der Sondernutzung in den Einrichtungen</i>
	Sprachförderung: <i>Sektorbasiertes Förderprogramm, welches auf ganz Gelsenkirchen ausgeweitet wird, Zusammenführung unterschiedlicher Nutzergruppen in den netzwerklichen Einrichtungen der Infrastruktur</i>
Verlängerung	Quartiersmanagement Schalke-Nord: <i>Soziale aufsuchende Gemeinwesenarbeit, die aufgrund der sozialen Situation in Schalke-Nord bis 2008 verlängert wird (Sondermittel Kommune/Bund)</i>
Aktion/Imagebildung	<i>Veranstaltung einer Tagung zur Verstetigung in der Ev. Gesamtschule Gelsenkirchen (siehe ILS 2006) und Aktionswoche „Dankeschön – Wir machen weiter“ mit allen Akteuren der Erneuerung in allen erneuerungsrelevanten Einrichtungen des Quartiers</i>
<i>In der Gelsenkirchener Verwaltung führten die Erfahrungen aus den mittlerweile drei Stadtteilbüros zu einem beginnenden Umdenken hin zu einem sozialraumorientierten Verwaltungshandeln sowie zu einem Verstetigungswunsch der Stadtteilbüros als Ein-Personen-Außenstellen in den Quartieren.</i>	
Darstellung auf Basis von Materialien aus einem Interview mit Irmgard Schiller (2007), in Krüger 2008, 144	

Tabelle 13

Gelsenkirchen konnte zum eigenen Zweck nutzen, dass die Stadterneuerung ohnehin innerhalb der Kommune institutionell verankert war, und steht hier auch nicht als Einzelfall, sondern als exemplarisches Beispiel. Kernelemente der dauerhaften Förderung durch die Kommune waren dann auch das Stadtteilmanagement genannte Quartiersmanagement, was dadurch erreicht wurde, dass die Stellen der entsprechenden Verwaltungsmitarbeiter aus dem kommunalen Haushalt gesichert wurden⁴⁹

⁴⁹ Hinsichtlich der Personen kann ohnehin davon ausgegangen werden, dass sie weiterbeschäftigt werden mussten, erforderlich war dann etwaig die Umwidmung der Stelle zu einer dauerhaften kommunalen Planstelle.

sowie der Verfügungsfonds für kleinteilige lokale Projekte (ILS 2006, 49). Gerade Quartiersfonds als flexibel verfügbare Finanzmittel für kurzfristige und ressortungebundene Reaktionsfähigkeit haben sich als beibehaltenswert erwiesen (ebenda, 71, ähnlich auch Aehnelt/Kahl 2008, S.29, dort ‚Pauschalmittel‘ genannt). Man muss sich aber dessen bewusst sein, dass kommunalerseits die Verwaltung eines Verfügungsfonds bzw. Anleitung einer Jury als Ressource notwendig ist. Die Immobilie, wo diese Mitarbeiter ihre Büros hatten, wurde durch den baulich-physischen Teil des Städtebauförderprogramms ohnehin als Nachbarschaftszentrum hergerichtet und befindet sich in wohlfahrtsverbandlicher Hand (ILS 2006, S.53). Dadurch konnte auch das Netzwerk ‚Forum 2000‘ gesichert werden, welches aus teils zivilgesellschaftlichen, teils staatlichen Institutionen des Stadtteils besteht. Denn zum einen gab es weiter jemanden zum Koordinieren des Netzwerks und mit dem Verfügungsfonds auch einen finanziellen Rahmen, der es lohnenswert machte, über weitere Projekte gemeinsam nachzudenken. Außerdem übertrug man dem Forum 2000 die Verwaltung der aus den Fördermitteln beschafften Gerätepools⁵⁰ und die beiden jährlichen Stadtteilsteste (ebenda, 53). Als weitere Aufgabenfelder eines solchen verstetigten Quartiersmanagements werden neben dieser Koordinationsrolle die Nachbetreuung von Projekten und die Akquise neuer Fördermittel, insbesondere aus sektoralen Förderprogrammen beschrieben (ebenda, 50). Der Notwendigkeit, „Verwaltungsbrückenköpfe“ (ebenda, S.51) zu schaffen, kam Gelsenkirchen einfach dadurch nach, indem es die Vor-Ort-Büros als Außenstelle weiterbetrieb (ebenda, 53). Betont wird dabei, dass die Verortung der Stadterneuerungsthematik innerhalb der Verwaltung als Rahmen begriffen wurde, der freien Trägern im Stadtteil das Experiment erleichtern sollte (ebenda, 55) – und hier sind mit der Öffnung von Tagesstätten ins Quartier, Sprachförderung oder Nutzerbeteiligung bei Umbauprojekten frühzeitig materielle Neuorganisationen von sozialer Quartiersinfrastruktur gelungen, die damals noch avantgardistischen Charakter besaßen. Das ist nun kein Königsweg – die Zivilgesellschaft experimentiert vor Ort und die Verwaltung stellt den Rahmen dafür – aber in Gelsenkirchen wurde ein zentrales Moment der Verstetigung durchdekliniert, nämlich ein verlässliches Verhältnis von Ausnahme und Regel, von Intervention und Kontinuität, von Experiment und Administration.⁵¹

Gesamtstädtische und präventive Verstetigungsstrategien

Wie sich exemplarisch in Gelsenkirchen gezeigt hat, hat die gesamtstädtische Planung mehr und mehr die Aufgabe, Quartiersentwicklung nicht mehr nur insulär zu betreuen, sondern eine Vorstellung über Stadtentwicklung auch als Summe der Entwicklung der Quartiere zu begreifen. Denn es geht nicht nur um die Betreuung der „Armutsinseln“ (ebenda, 73), sondern um Aufgaben- und Funktionszuweisungen der Gesamtstadt an ihre Stadtteile (ähnlich auch Aehnelt/Kahl 2008, 25). Dafür sind ein Monitoringsystem und Zeitreihenanalysen unerlässlich (ILS 2006, 76), Berlin wird als Vorbild genannt. Unter der Ägide von Hartmut Häußermann⁵² wurde 1998 Berlins Monitoring Soziale Stadtentwicklung eingeführt. Es ist ein Raumb Beobachtungssystem, welches kleinräumige Analysen sozio-

⁵⁰ Hier handelt es sich allgemein um bewegliche Güter, die im Rahmen der Förderung angeschafft wurden und die über den Förderzeitraum hinaus hinsichtlich ihres Zwecks gesichert werden mussten, z. B. allerlei Gerätschaften für Stadtteilsteste (z. B. Bierzeltgarnituren), Spielgeräte, Fahrzeuge, IuK-Technik.

⁵¹ Die Abbildung in ILS 2006, S. 59 zeigt eine handschriftliche beschriebene Moderationskarte „Welche Strategien sind für Verstetigung erfolgswirksam?“ und klein in die Ecke gekritzelt „Mutig sein!“

⁵² Der frühere Professor der Humboldt-Universität gilt als Doyen der Sozialen Stadt. Gemeinsam mit Stadtsoziologie-Professoren wie Walter Siebel, Uwe-Jens Walther, Jens Dangschat, Monika Alisch und anderen hat er die Spaltung der Stadt nicht nur beschrieben, sondern sich auch an der Entwicklung von Planungsinstrumenten beteiligt. Nachhaltige Wirkung in der Praxis erlangte das von ihm bzw. seinem Institut für Stadtforschung und Stadtpolitik GmbH 1998 entwickelte Monitoring Soziale Stadt, welches inzwischen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt wird.

ökonomischer Veränderungen zulässt und ein stetig verfeinertes Indikatorenset bedient, um sowohl soziale ‚Abstiege‘ wie ‚Aufstiege‘ zu erkennen als auch eine persistent über-/unterdurchschnittliche sozioökonomische Lage von Gebieten⁵³.

Auch der Dortmunder Umgang mit präventiver Stadtentwicklung und die Einführung einer Sozialraumorientierung rühren explizit aus den Erfahrungen mit Sozialer Stadt-Gebieten (Böhm 2014, V). Der Begriff des „*Lernenden Programms*“ (Walther und Güntner 2007) hat hier eine pragmatische, aber sehr wirksame Wendung bekommen. Und gerade diejenigen Städte, die in der sozialen Stadterneuerung schon immer Vorreiter waren, sind auch diejenigen, welche hier relativ umfassend Kooperationsmechanismen der Sozialen Stadt in die eigene kommunale Exekutive übertragen haben; Gelsenkirchen und Dortmund stehen hier nur exemplarisch für Städte in NRW; auch Berlin mit seinem Monitoring Sozialer Stadtentwicklung und Hamburg mit seinem RISE-Programm (siehe in Kapitel 5.2.3) sind hier zu nennen, auch wenn beide Städte hier gleich die Doppelrolle als Land genutzt haben und die föderal möglichen Spezifizierungen der Städtebauförderung gleich auf eine präventiven Strategie der Stadterneuerung fokussiert haben. Berlin setzt dabei seinen Schwerpunkt auf die Raumbesichtigung, Hamburg auf die Anpassung der nationalen Förderprogramme an die Bedürfnisse des Stadtstaats.

Egal ob in ganzen Bundesländern oder innerhalb einer Kommune, ohne Förderung ist es schwierig, innerhalb einer gesamtstädtischen Strategie eine Ausgewogenheit zwischen Gleichbehandlung und Schwerpunktsetzung hinzubekommen, denn trotz allem: Eine gesamtstädtische Betrachtungsebene entbindet am Ende nicht die Kommune, in einzelnen Gebieten doch stärker zu intervenieren; Städtebaufördermittel müssen ihr das dann auch ermöglichen (ILS 2006, 75). Karhoff (2012, 25f.) kritisiert, dass auch in NRW diese gesamtstädtischen Strategien eben nicht flächendeckend umgesetzt wurden und trotz der umfassenden Erfahrung mit kooperativen Instrumenten der sozialen Stadterneuerung es im Bundesland viele Beispielstädte gibt, die Erfahrungen aus den Projektgebieten nur unsystematisch aufnehmen, diese nur auf unstrittige im gesamt kommunalen Kontext nischenhafte Themen übertragen (z. B. Spielplatzplanung, Baumpatenschaften) und die gerade Städtebaufördermittel aus baulich-physischen Programmen weiterhin im Sinne einer temporären Intervention einsetzen und wenig ämterübergreifend einbetten. Das Ganze muss man sich allerdings vor dem Hintergrund betrachten, dass viele Kommunen unter Haushaltsnotlagen leiden, es ist also nicht immer möglich zu ermitteln, ob einer Kommune die Ressourcen für eine Verstetigung fehlen oder ob sie diese zugunsten anderer Schwerpunkte in der eigenen fiskalpolitischen Abwägung posteriorisiert.

Inhalte und materielle Elemente von Verstetigung sollten dagegen im Allgemeinen sich an den Bedürfnissen des Stadtteils ausrichten. Nicht nur, aber gerade auch mit Bezug zu dem Verständnis bestimmter Quartiere als Arrival City ist es wichtig, hier dauerhafte Elemente der Stadterneuerung zu verankern. „*In benachteiligten Stadtteilen gibt es ein Übermaß an Aufgaben, die zugleich auf den Schultern von nur wenigen Personen ruhen*“ (ILS 2006, 70). Dabei nennt das ILS als Kriterien des Erfolgs eine mindestens gleichbleibende Wohnzufriedenheit, ein stabiler Grad an gesellschaftlicher Teilhabe und eine Nichtzunahme an Nachbarschaftskonflikten aller Art (ebenda, 70).

⁵³ Umfangreich werden alle Berichte auf www.stadtentwicklung.berlin.de dokumentiert.

Dauerhafte Kümmerer in den Stadtteilen

Einer der auffälligsten Lerneffekte aus der Sozialen Stadt war das Plädoyer für eine dauerhafte Kümmerer-Rolle im Stadtteil. Denn ein solches dauerhaftes Kümmerern im Stadtteiler ermöglicht eine gewisse Absicherung bestimmter Grundanforderungen der kommunalen Planung wie die integrierte Stadtentwicklung und die Teilhabe der Bewohnerschaft (Krüger 2008, 151ff.). Damals wurde dies von mir (ebenda) als „Grundmodul Quartiersmanagement“ bezeichnet, welches dauerhaft notwendig ist und an welches sich im Sinne der Städtebauförderung temporäre Projektmodule unterschiedlichster Art andocken. Dem Grundmodul liegt auf der Ebene der Partizipation zum einen der Gedanke der aktivierenden Beteiligung, auf der planungstheoretischen Ebene zum anderen der Gedanke der Perspektive im Perspektivischen Inkrementalismus zugrunde. Die Projektmodule verhalten sich dazu komplementär: auf der Ebene der Partizipation mit einer prozessorientierten, anlassbezogenen Beteiligung, planungstheoretisch mit dem Gedanken an einen planungsprojektimmanenten Inkrementalismus. Die Idee des Grundmoduls zeichnet sich dabei dadurch aus, eine professionelle, regelhafte institutionelle, kommunal getragene (aber nicht zwingend innerhalb der Verwaltung durchzuführende) Struktur zu sein.

Denn die professionelle Aufgabe ist eine, die „für unbestimmte Zeit“ zu leisten ist (ILS 2006, 67; ähnlich auch Aehnelt und Kahl 2008, 25). Das kann durch partnerschaftliche Lösungen z. B. durch Lastenteilung mehrerer Institutionen oder durch das Zusammenführen von Ressourcen für einen Kümmerer geschehen, ist in einer Trägerschaft innerhalb wie außerhalb von Verwaltung denkbar, dabei können haupt- und ehrenamtlicher Kümmerer kombiniert werden (ILS 2006, 67f.). Es kommt also weniger darauf an, eine standardisierte Lösung für das institutionelle ‚Wie‘ zu ermitteln, sondern auf die Fokussierung der Kümmererfunktion auf Moderation, d.h. Kooperation und Kommunikation (ebenda, 68). Der Intermediär zwischen gesamtkommunaler Verwaltung und Quartier wird für unverzichtbar gehalten, auch wenn der Intermediär nicht zwingend aus Städtebaufördermitteln zu finanzieren wäre (ebenda, 65). Das ginge ohne Verfassungsänderung auch gar nicht, denn ein dauerhafter Quartierskümmerer wäre dann eine Regelaufgabe der Kommune, die hier eben nicht durch Bundesmittel finanziert werden kann – auch wenn die Leipzig-Charta und die Nationale Stadtentwicklungspolitik eine solche Regelaufgabe als sinnvoll erachten. Städtebauförderung kann also im Rahmen der eigenen Verfasstheit zumindest einen Teil für eine Kümmererfunktion leisten, tut dies auch.⁵⁴

Die Vorstellungen für einen solchen Kümmerer gehen daher meist eher in Richtung einer in der kommunalen Verwaltungsspitze verankerten Koordinationsstelle, die schon bei ILS (2006, 65) ebenso angedacht wurde wie der Verweis auf dauerhaft lebensfähige zivilgesellschaftliche Strukturen (vgl. z. B. Haus 2005, 29f.; Becker und Runkel 2010, 151). Das sind u. a. Bürgervereine, Beiräte, Runde Tische etc., oder eben auch das Gelsenkirchener Forum 2000 (siehe Tabelle 13 in Kapitel 4.3.1). Daraus ergibt sich allerdings fast zwangsläufig, dass es auch eine dauerhaft finanzierte GWA geben muss (ILS 2006, 13), von der Intensität her je nachdem, wie eigenständig die zivilgesellschaftlichen Strukturen lebensfähig sind (Hinte 2010, 12f.). Das kann z. B. durch eine eigenständige, d.h. von Städtebauförderung unabhängig mögliche Finanzierung des Betriebs von Nachbarschaftshäusern geschehen, die mit Städtebauförderung gebaut wurden, wie es für Berlin-Lichtenberg von Krüger (2013b, 164f.) nachgezeichnet wurde. Hier sind sowohl das Gebäude der Kiezspinne (EFRE-Mittel des Pro-

⁵⁴ Auch jenseits des klassischen Quartiersmanagements, z. B. im 300-Millionen-Programm für ‚Integrationsmanager‘ im Förderjahr 2017.

gramms Urban-II), das des Vereins für ambulante Versorgung (Stadtumbau Ost) als auch mehrere mit Wohnumfeldverbesserungsmitteln der 1990er-Jahre ausgebaute Ladenlokale als Nachbarschaftszentren bzw. –Häuser gemeint. Von drei Ausnahmen (Stand 2017) abgesehen, befinden sich alle regelmäßig vom Bezirk Lichtenberg oder der Landesebene finanzierten Stadtteilzentren in Objekten, die einst Projekt einer Städtebau- oder wohnungsbaugeförderten Stadterneuerung waren.

Doch in der Verstetigung brauchen die Netzwerke in den Nachbarschaften (in der Metapher des Worts Kiez-Spinne im Lichtenberger Beispiel) gemeinsame Ziele. Sie sollen nicht nur die eigene Existenz als Selbstzweck von Kooperations-Institutionen rechtfertigen (ILS 2006, 66), sondern hierzu auch Vereinbarungen über Kooperation kodifizieren und Zeitbudgets der Netzwerkpartner für Netzwerkarbeit ermöglichen. Gerade das Hinzuziehen von Verwaltungsmitarbeitern in diese Netzwerkarbeit ist oft gar nicht mal vom vorhandenen oder fehlenden *Good-Will* eines Verwaltungsmitarbeiters abhängig, sondern ob in der (neoliberal konnotierten) Kosten- und Leistungsrechnung so ein Produkt bei der Stellenbeschreibung nämlich Mitarbeiters überhaupt auftaucht. Oft kann es nicht nur ein Netzwerk für alles im Quartier geben, sondern braucht eine gewisse Pluralität der Netzwerke (ILS 2006, 66). So zeigt sich in Lichtenberg, dass das sozialraumorientierte Jugendressort viel mehr Spielräume hat, dort mit den Stadtteilzentren zusammenzuarbeiten als z. B. das Kultur- und Sozialressort. Ein Stadtteilzentrum als Netzwerkknoten muss hier ggf. mit beiden Ressorts anders intensivierte Netzwerkarbeit betreiben, um weder das eine Ressort zu über- noch das andere zu unterfordern. Auch Bürgergruppen ticken nicht immer so, wie man sich das ex ante in institutionellen Schemata vorstellt. Der Versuch Berlins, hier bewohnergetragene Verfahren zur Verstetigung zu nutzen, zeigt dessen Fallstricke.

Grenzen bewohnergetragener Verfahren

Der Gedanke, Verstetigungsverfahren im Quartiersmanagement durch Bewohnergruppen tragen zu lassen, beruht auf der an sich richtigen Erkenntnis, dass auf Dauer nicht nur eine kommunale Verwaltung, sondern eine lokale Zivilgesellschaft in den Stand versetzt werden muss, sich um Belange des Quartiers zu kümmern. Schließlich ist immer eines der Ziele eines Quartiersmanagements, eine lokale Zivilgesellschaft zu stärken und sie auch zu motivieren, freiwillig im und fürs Quartier tätig zu sein. Das ist Teil eines allgemeinen Diskurses über die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft bei der Produktion von Stadt (Schönig 2011, 48ff.). Becker (2008, 120) betont auch, dass das Quartiersmanagement sich eben in jener Schnittstelle befindet, die Staat/öffentliche Hand, Markt/Wirtschaft und Dritter Sektor/Zivilgesellschaft bilden. *„Man kann nie nur ein berufliches, professionelles Netz über das Quartier spannen. Die Bevölkerung muss selbst was tun. Wir können das bedienen und aufnehmen und auch mit nach Lösungen und Wegen suchen; aber wir brauchen die Leute aus der Bevölkerung als Treiber.“* So wird aus der Position eines Vertreters der Verwaltung der Stadt Dortmund die Scharnhorster Zivilgesellschaft zugleich als eine Stärke und eine Schwäche des Quartiers beschrieben. Denn immer dann, wenn top down Zivilgesellschaft adressiert wird, ist die Frage zu stellen, ob sie den Erwartungen auch gerecht werden kann (Becker 2008, 119). Die Scharnhorster Zivilgesellschaft hat sich einst vieles erkämpft und weiß, wie das Erringen von Erfolgen im Stadtteil geht (vgl. auch ebenda, 122). Sie entspricht fast schon idealtypisch der Notwendigkeit zivilgesellschaftlichen Engagements als Notwendigkeit in der Planungssteuerung (Schönig 2011, 51ff.). Aber es ist, großsiedlungstypisch, die Scharnhorster Gründergeneration, die nun nach und nach abtreten wird. Und die neue Generation wird anders sein, weil der Stellenwert zivilgesellschaftlichen Engagements sich verändert hat (Strachwitz 2010, 295). Das jüngere Engagement ist subtiler, agiert fluid, zudem benötigt es einen stärkeren professionellen Rahmen, insbesondere organisatorischer

und koordinierender Art. Neue Freiwilligenarbeit beruht nicht mehr auf klassischem Ehrenamt, wo man also in Vereinsstrukturen Verantwortung ausübt und sich institutionell somit aus den Vereinen heraus Engagement im Quartier ermöglichen lässt. Auch in der Zivilgesellschaft gibt es den Turn von einem komprehensiven Herangehen hin zu einer jeweils abgrenzbaren Arbeit in Projekten. Auch das aus der Forschung über Soziales Kapital (vgl. z. B. Putnam 2000; Haus 2005) bekannte Verhältnis von *bonding social capital* und *bridging social capital* muss neu austariert werden. So sehr es Ziel der Stadterneuerung generell ist, *bridging social capital* auf lokaler Ebene zu aktivieren, so sehr ist zu berücksichtigen, dass jedes Engagement – darauf setzend, mit Gleichgesinnten Gemeinsames zu Tun – erst einmal die *bonding*-Effekte sozialen Kapitals stärkt (vgl. Becker und Runkel 2010, 141ff., Haus 2005, 26f.). „[D]ie Möglichkeiten, Einfluss auf räumliche Entwicklung zu nehmen, variieren stark, da diese stark abhängig vom sozialen und finanziellen Kapital ist, auf das die jeweiligen Akteure Zugriff haben“ (Schönig 2011, 56) – und hier geht es in der Sozialen Stadt um eher schwächere Quartiere. Aus der Praxis der Freiwilligenarbeit in der Wohlfahrtspflege ergibt sich die Analogie zu der eben aus Dortmund-Scharnhorst referierten Erkenntnis: Ehrenamt braucht Hauptamt (Deutscher Bundestag 2002, 345). Allein zivilgesellschaftlich lässt sich eben jene Schnittstelle Quartiersmanagement nicht managen.

Das sollte auch einer der Knackpunkte des Verstetigungsdiskurses werden, wie am Beispiel der Berliner Sozialen Stadt und eines rein zivilgesellschaftlich verankerten Verstetigungsansatzes gezeigt werden soll. Die Besonderheit des Berliner Ansatzes ‚Bewohnergetragener Verfahren‘ war letzten Endes weniger, den Turn von ‚altem‘ zu ‚neuem‘ Ehrenamt nachzuvollziehen, sondern in bestimmten Quartieren eher herkömmliche Engagementformen wahrzunehmen und dies für tragfähig im Sinne der Verstetigung zu halten (vgl. Schönig 2011, 58). Man versuchte im Sinne des aktivierenden Staates in bestimmten – innerstädtischen – Quartiersmanagement-Gebieten also, zivilgesellschaftliche Akteure stärker mit der Aufgabe zu betrauen, auf Ebene der Nachbarschaft über Interessen zu kommunizieren (Abgeordnetenhaus von Berlin 2004, 13). Hintergrund war, dass es durch den Bevölkerungswandel in einigen Berliner Stadtteilen tatsächlich zu einer Aufwertung gekommen ist. Andrej Holm (2006) beschreibt dies in seinem berühmten Buch „*Die Restrukturierung des Raumes*“ pars pro toto für den Prenzlauer Berg, in welchem eben nicht die klassischen Gentrifizierungsprozesse stattgefunden haben, weil eine gewisse Freiwilligkeit der Wegziehenden in ihrem Tun erkennbar war: Es gab damals einen entspannten Wohnungsmarkt, im Prenzlauer Berg galten seinerzeit Mietobergrenzen, aber es lohnte sich für die ein oder andere Gruppe, lieber in ruhige, z. T. städtebaulich ähnlich gelagerte Quartiere zu ziehen. Es kam also auch zu milieubedingten Sortierungen in einigen Quartieren. Das ist teilweise auch eine Erklärung, warum in manchen Gebieten des ehemaligen Ostens und der Mitte (Prenzlauer Berg, Friedrichshain) die Aufwertung in den Fördergebieten erreicht wurde, in anderen des ehemaligen Westens zur gleichen Zeit nicht (damals Neukölln, Kreuzberg, Wedding, Moabit). Erst heute sind in der nicht mehr schrumpfend-stagnierenden, sondern wachsenden Stadt alle Innenstadtquartiere von Gentrifizierungstendenzen betroffen. Damals von einer besseren Steuerungsfähigkeit der sozialen Stadterneuerung (Soziale Stadt oder Sanierungsgebiete) in Prenzlauer Berg statt Wedding zu sprechen, würde den Tatsachen nicht gerecht werden. Nichtsdestoweniger konzentrierten sich in den 1990er-Jahren die Stadterneuerungsmittel im früheren Ostberlin, weil die Sanierungsgebiete hier flächenmäßig deutlich größer ausgewiesen als im früheren Westberlin. Dennoch war der Erfolg im Sinne von Aufwertung ein Ergebnis gesamtstädtischer Veränderungen.

Daher reifte die Idee, insbesondere rund um den Helmholtzplatz (Prenzlauer Berg) und den Boxhagener Platz (Friedrichshain) lokale Initiativen mit der Koordinierungsaufgabe eines Quartiersmanagement-Prozesses zu betrauen. Dies vor dem Hintergrund eines allgemeinen Governance-

Verständnisses zur Zivilgesellschaft: *„Engagement für Stadtentwicklung findet auch dort statt. Wo zivilgesellschaftliche Akteure in Eigenregie Aufgaben der Quartiers-, Stadt- oder Regionalentwicklung wahrnehmen. Auch diese Form des zivilgesellschaftlichen Engagements hat in Deutschland Tradition.“* (Schönig 2011, 54). Die Ideen, die Bürger rund um Boxhagener und Helmholtzplatz Quartiersmanagement-Aufgaben in Eigenregie übernehmen zu lassen, entstanden in Berlin zu einer Zeit, wo in NRW eher über die Verstetigung im Sinne der Installation dauerhafter Kümmerer nachgedacht wurde (siehe oben). Auch Berlin hat in der Erarbeitung der ‚Bewohnergetragenen Verfahren‘ hier versucht, über die sich entwickelnde SRO den Zusammenhang zu diesen dauerhaften Kümmerern gezogen (vgl. z. B. die Beiträge von Klikar und von Jahn im selben Band der Zeitschrift wohnbund-informationen 2–3/2012).

In den betreffenden Gebieten⁵⁵ hatten Bürgerinitiativen bereits über einige Jahre gezeigt, dass sie auf Augenhöhe Stadtentwicklungsfragen debattieren können, hier hatte eine Professionalisierung Ehrenamtlicher stattgefunden, ein auch andernorts geläufiges Phänomen länger andauernder Freiwilligenarbeit (Krüger et al. 2012b, 86). Die Frage, wie aus Bürgerinitiativen ehrenamtlich getragenen gemeinwohlorientierte Managementinstitutionen für das Quartier werden können, wurde praktisch gestellt. Doch schon Becker (2008, 121) weist auf einen konstituierenden Unterschied hin: Bürgerinitiativen *„... haben in der Regel ein konkretes Anliegen und setzen sich gegen öffentliche Entscheidungen zur Wehr. ... So ist eine Bürgerinitiative gemeinhin nicht auf Langfristigkeit ausgelegt. Sie verfolgt ein konkretes Ziel und löst sich auf, wenn dieses Ziel erreicht ist. ... Die Verstetigung der Mitarbeit über die Programmlaufzeit [eines Soziale Stadt-QMs] hinaus ist eine der Herausforderungen, die in der Stadtentwicklung noch nicht wirklich bewältigt wurde.“* (ebenda).

Hier ist ein kurzer Schwenk zu den Bürgeraktiven in Neu-Hohenschönhausen vonnöten (ausführlich in Kapitel 6.3.9). Sie changierten in ihrem Tun immer zwischen zivilgesellschaftlich verfasstem Quartiersgremium und anlasskonkreter Bürgerinitiative. Und dieser Charakter des Sowohl-als-Auch setzte für einige Mitglieder dann eben den Anreiz, nach entsprechendem Erfolg oder Misserfolg eines bestimmten Anliegens die Arbeit im Bürgeraktiv zu beenden und ggf. in einer thematischen Initiative weiterzuarbeiten (gerade im Themenfeld Mobilität ist das für einige Mitglieder konkret in der Zeit 2009–13 nachweisbar). Dies in Verbindung mit dem bereits aus Dortmund-Scharnhorst referierten Generationswechsel führte dann auch zu einer sukzessiven Auflösung der Bürgeraktive.

Zivilgesellschaft und Quartiersmanagement

Doch zurück zu den ‚Bewohnergetragenen Verfahren‘ in der Berliner Innenstadt. Nach Ende der Programmlaufzeit veränderten sich einige relevante ‚Spielregeln‘. Die bisherigen Quartiersräte hatten über die Verfügungsfonds mitzuentcheiden, doch diese wurden nicht mehr perspektivisch aus Städtebaufördermitteln gespeist bzw. degressiv behandelt. Damit sank auch für manche der Reiz, in einem Quartiersrat mitzuarbeiten, der dann nämlich mehr und mehr zu einem reinen Diskursgremium wurde. Dieses Diskursgremium wandelte sich wiederum hin zu einem lokalpolitischen Gremium, teilweise in Konkurrenz zur gewählten BVV (dem lokalen Parlament der Berliner Bezirke). Das soll nicht bewertet werden, aber es ändert die Anreize, hier freiwillig mitzuarbeiten. Demgegenüber kann man im Berliner Bezirk Lichtenberg, wo Verfügungsfonds anders verfasst sind (ausführlich in Kapitel 6.4), eher andere Beobachtungen machen. Für die aus dem bezirklichen Haushalt gespeisten Fonds

⁵⁵ Es waren die Gebiete rund um den Boxhagener Platz in Friedrichshain sowie rund um den Falkplatz und den Helmholtzplatz in Prenzlauer Berg, Die Soziale-Stadt-Förderung fand 1999–2007 statt.

(Kiezfonds genannt) gibt es separate Bürgerjurs, die institutionell nicht mit anderen quartiersbezogenen Gremien verbunden sind – personell im Einzelfall durchaus. Daher ist der Anreiz, als Freiwilliger in einer Bürgerjury mitzuarbeiten, tatsächlich nur der des Entscheidens über Gelder für Nachbarschaftsprojekte. Das funktioniert in den Quartieren unterschiedlich und soll hier nicht näher vertieft werden. Nur so viel: In den weiteren Debatten um die Verstetigung in Berlin war der Beibehalt der Verfügungsfonds für eine gewisse Zeit unter den vom DIFU hierfür befragten Akteuren Konsens (DIFU 2013, 161).

Ohne einen Verfügungsfonds steht dagegen eher eine kommunikative und koordinierende Aufgabe im Vordergrund, die Arbeit in einem Quartiersrat ähnelt mehr und mehr derjenigen einer Bürgerinitiative. Und dann stellt sich das Problem, dass dies im ‚Bewohnergetragenen Verfahren‘ ebenso gemeinwohlorientiert sein soll. Aber konstituierend für eine Bürgerinitiative ist, dass sie interessegeleitet agiert und als solche sich in einen Aushandlungsprozess über lokales Gemeinwohl einbringt – z. B. in die Debatten eines lokalen Parlaments. Auch Becker (2008, 122) stellt Bürgerinitiativen und Quartiersmanagement als Gegenpole dar. Zudem deckt die Aufgabe Quartiersmanagement im Querschnitt mehr ab als ein Ehrenamt leisten kann.

Mit Blick auf die entsprechenden Innenstadtquartiere Berlin-Prenzlauer Bergs und Berlin-Friedrichshains, die hinsichtlich des Mitteleinsatzes der Städtebauförderung primär Sanierungsgebiete waren und nur sekundär und räumlich begrenzt Quartiersmanagement-Gebiete der Sozialen Stadt stellt sich auch ein weiteres Verstetigungsproblem ein – nämlich die grundsätzliche Frage, ob bei einem erfolgreichen Beseitigen von städtebaulichen und funktionalen Missständen überhaupt Verstetigung auf der Agenda stehen sollte. Wenn heute in diesen beiden Stadtteilen Wohnungen saniert oder in Eigentum umgewandelt, Lücken durch Luxuswohnbau geschlossen werden, dann handelt es sich – die Terminologie des Baurechts aufgreifend – um allgemeine, nicht um besondere Vorgänge der Stadtentwicklung. Und die eigentlichen Quartiersmanagement-Leistungen planungsmethodischer, koordinierender und kommunikativer Natur übernimmt der Bezirk, also die übliche kommunale Verwaltung. Und sie tut dies in Prenzlauer Berg und Friedrichshain nicht anders als den anderen Stadtteilen ihres jeweiligen Bezirks. Sicherlich werden Debatten wie beispielsweise um die Sanierung von Oderberger Straße und Kastanienallee oder die Entwicklung des RAW-Geländes mit dem Erfahrungswissen geführt, Stadterneuerungsgebiet gewesen zu sein, und erinnern methodisch an vergleichbare Debatten aus Soziale-Stadt-Gebieten; aber es ist eben die normale Art und Weise geworden, in Berlin Stadtentwicklungsfragen auf Quartiersebene zu debattieren. Daher würde resümierend dieser Berliner Weg nicht als Verstetigung der Sozialen Stadt bezeichnet werden, sondern als den – quantitativ seltener vorkommenden – Fall einer erfolgten Aufwertung, sodass der Anlass für die Nutzung des Besonderen Städtebaurechts entfallen ist.

Verstetigung ist also eher in anderen Quartieren gefragt (für Berlin: DIFU 2013, 155)⁵⁶ – und hier lohnt sich wieder der Blick nach Dortmund-Scharnhorst. Immer wieder gelingt es in der Großsiedlung mit unterschiedlichen institutionellen Konstrukten, etwaige Missstände zu beseitigen, aber es entsteht auch immer wieder die Gefahr der Wieder- oder Neuentstehung von Missständen. Verstetigungsfragen in der Zivilgesellschaft werden hier zu intergenerativen Angelegenheiten. Scharnhorst zum Beispiel ist etwa 40 Jahre alt und ergo sind viele ehrenamtliche Akteure, die seit der Gründerzeit

⁵⁶ Ein Interviewpartner der Gutachter wird ebenda zitiert: „Mit dem Quartiersmanagement-Prozess ist die Situation vor Ort nicht verbessert worden, sondern es konnte eine Situationsverschlechterung verhindert werden.“

des Quartiers dabei sind, inzwischen in einem Alter, wo man überlegen muss, dass Nachfolgen nötig sind. Der Anstoß der Professionellen ist inzwischen oft unverzichtbar für zivilgesellschaftliche Aktivitäten geworden. Auch hier soll wieder die Vertretung aus der Dortmunder Verwaltung per Interview 2014 zu Wort kommen: *„Es gibt Leute, wenn ich hier Helferfest mache, habe ich so an die 100 Leute. Das sind häufig Leute, die soziale Kontakte suchen; die Jüngeren. Die machen alles, aber es muss ihnen jemand sagen, was sie machen sollen. Die Älteren waren Macher – oder sind es auch noch. Die übernehmen was, die sind auch in der Struktur. Da weiß ich nicht, wie das wird; denn wir werden unser Personal ja nicht verdoppeln können. Außerdem kann Personal das nie so tragen wie jemand, der hier wohnt. ... [I]ch finde nämlich, dass vieles deshalb hier so gut gelingt, weil viele in den Parteien, Kirchengemeinden, manchmal in allem gleichzeitig, tätig sind. Und diese Generation stirbt eben jetzt irgendwann. Die sind hier hingezogen und haben bewusst ihre Kinder damals auf die neue Gesamtschule geschickt. Die wollten, dass die beiden Kirchengemeinden ökumenisch zusammenarbeiten. Die haben sich schon sehr angestrengt, dass dieser Wohnbereich hier nicht absackt. Die haben auch schon immer ‚Hilfe‘ geschrien und ‚Lasst uns alle zusammen mal was machen.‘“*

Doch es nicht nur eine Generationenfrage. Eine organisierte, in der Bevölkerung verankerte zivilgesellschaftliche Organisation gibt es auch in Neu-Hohenschönhausen so nicht mehr wie früher. Und die Berliner Großsiedlung ist 15 Jahre jünger als Dortmund-Scharnhorst. Eine gewisse Rolle spielen in Neu-Hohenschönhausen nur noch zum einen die politischen Parteien bzw. die dort organisierten Basismitglieder, zum anderen die als professionelle Sozialunternehmen agierenden Vereine. Die von beiden zivilgesellschaftlichen Gruppen übernommene advokative Rolle erfüllt aber pragmatisch gesprochen recht gut die Aufgabe, bürgerschaftliche Interessen in der Quartiersentwicklung zu artikulieren.

In NRW gibt es prominente Fälle zivilgesellschaftlich getragener verstetigter Soziale-Stadt-Gebiete, allen voran Gelsenkirchen-Bismarck mit dem Forum 2000 (siehe oben) und die ‚Lebenswerten Veedel‘ in Köln (Krüger et al. 2012a, 33). Für diese Fälle ist wiederum relevant, dass es im Vorfeld der Verstetigung eine Professionalisierung gegeben hat, die seinerzeit auch ambivalent diskutiert wurde, allerdings als eine Option der Verstetigung anerkannt wurde (ILS 2006, 14f.; Aehnelt und Kahl 2008, 14f.). Mit etwas anderem Blick kann man dies übrigens auch für Neu-Hohenschönhausen verzeichnen. Nach der Wende entstand eine Reihe von Vereinen mit nachbarschaftlicher bzw. sozialer Perspektive: Allein schon Namensgebungen wie ‚Verein für ambulante Versorgung‘, ‚Kiez für Kids‘ oder ‚Sozialpädagogische Arbeit im Kiez‘ legen dafür Zeugnis ab. Aus diesen zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen rund um 1990 entstand nach und nach eine professionell geführte Trägerlandschaft – zum Teil geführt von denselben Personen, die nach der Wende zum Teil in Wohnungen diese Vereine führten. Und diese Träger sind bis heute eigenständig und stark lokal orientiert. Der Sitz ist meist regelmäßig noch in der Großsiedlung und als solche gehören die Träger mit zu den arbeitsplatzstärksten Arbeitgebern im Quartier. Und ihre Entstehungsgeschichte ist dann vielleicht auch ein Grund, warum sie so effektive Advokaten für Neu-Hohenschönhausen sind. Doch dies ist zu erforschen. Da das hier zu weit führen würde, das zu vertiefen, sei lediglich darauf hingewiesen, dass es beim Grad der Professionalität, im Spannungsfeld Eigen- versus Gemeinwohlinteresse (Träger sind auch Marktkonkurrenten!) sowie bei der Abgrenzung der Rolle als Moderation oder eben Meinungsinhaberschaft im Quartier relevante Ambivalenzen gibt. Nicht jeder Bürgerverein vertritt das Gemeinwohl im Quartier, nicht jeder soziale Träger ist ausschließlich ein Teilnehmer am Markt sozialer Dienstleistungen (Krüger 2008, 47ff., 2013b, 176).

In der Phase der Verstetigung der ersten Sozialen-Stadt-Gebiete nach 2004 (NRW) bzw. 2009 (Berlin) ist die Forderung aufgestellt worden, dass bezahlte Kümmerer auch nach der Förderung, sprich kontinuierlich, einem Quartier zur Verfügung stehen sollen bzw. den ehrenamtlichen Netzwerkmitgliedern eine institutionelle Begleitung zukommen zu lassen (ILS 2006, 71; DIFU 2013, 158ff.). Gerade wenn es wie in Scharnhorst zu erwarten, einen anstehenden Generationswechsel bei den Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft zu moderieren gilt, trifft diese Forderung noch viel stärker zu (vgl. Krüger 2008, 141ff.; DIFU 2013, 160). In Steilshoop wurde das rein zivilgesellschaftlich institutionalisierte Quartiersgremium namens KoKo (siehe Kapitel 6.3.6) durch den Stadtteilbeirat des RISE-Quartiersmanagements hinsichtlich der Bedeutung fürs quartiersbezogene Netzwerk abgelöst (Kersting 2009, 213ff.). Für die Scharnhorster zivilgesellschaftlichen Akteure gilt aber auch, was Krüger (2013b, 176) bereits bei der Bewertung des Bezirks Lichtenberg dargestellt hat. Politische Entscheidungen werden in eine Netzwerkarchitektur verlagert, wo in den zivilgesellschaftlichen Netzwerken die Entscheider aus Politik und Verwaltung wieder aufeinandertreffen. Hier gibt es ebenso das von Kennel (2005, 335) im Rahmen der Analyse von Quartiersmanagement-Prozessen beschriebene generelle Demokratiedefizit durch die Fragmentierung in Netzwerkelemente bzw. das von Gehne und Strück (2005, 347) beschriebene Charakteristikum, dass die lokalen Netzwerkakteure eher diejenigen sind, welche auch auf der Klaviatur des bestehenden politischen Systems spielen können. Dagegen haben sich im Falle Steilshoops die formalisierten Strukturen dort eher als fähig erwiesen, 'neue Leute' wie Anwohner mit Migrationshintergrund oder jüngere Bewohner mit anderen Alltagszeitstrukturen in den Stadtteilbeirat einzubinden. Aus heutiger Sicht resümierend kann hier zwar von einer Verstetigung gesprochen werden, aber nicht von einer Übertragung des Systems Quartiersmanagement in die Zivilgesellschaft. Quartiersmanagement bleibt eine professionelle Angelegenheit in einem Umfeld von Freiwilligenarbeit und lokalem zivilen gesellschaftlichem Engagement.

Typologien der Verstetigung

Als Verstetigung soll daher der Übergang von der Ausnahme zur Regel verstanden werden, wie er z. B. in Gelsenkirchen stattgefunden hat. Dabei sind drei Typologien vorstellbar:

1. Übertragung des gebietsbezogenen Prinzips Quartiersmanagement auf die kommunale Verwaltung, also auf gesamtstädtische Ebene,
2. dauerhafte Betreuung eines Gebiets im Rahmen der Städtebauförderung
 - Als Arrival City,
 - Als Langfristaufwertung (bzw. langfristige Verhinderung von Abwertung),
3. Übertragung der Aufgabe an Dritte.

Typ 3 entspricht der Einbindung der Wohnungswirtschaft in Dortmund-Scharnhorst.

Typ 2 ist die Weiterführung des bisherigen Prinzips, wo die Kommune ggf. auf mögliche Veränderungen in der bundesweiten Ausrichtung der Städtebauförderprogrammatik reagieren muss, Kommunen also die Ziele der Förderung immer desselben Gebiets über lange Zeiträume anpassen müssen. Es handelt sich um eine Aneinanderreihung gleichartiger oder unterschiedlicher Fördertatbestände im selben Gebiet – vergleichbar einer umgehenden Neuaufnahme des Patienten nach dessen Entlassung. Das geht.

Typ 1 ist die Veränderung interner Abläufe und Strukturen in der Verwaltung, oft unter dem Begriff der SRO gefasst. Um das Wechselverhältnis aus Reformen innerhalb kommunaler Verwaltungen und der Innovation Soziale Stadt soll es im Folgenden gehen.

4.4 Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit

Die Entdeckung des Raums als Kollateraleffekt der Einführung von *New Public Management*?

„Quartiersmanagement stellt heute einen Regelfall in der Städtebauförderung dar und wurde in einigen Städten (z. B. Essen, Gelsenkirchen oder Berlin) in der Verwaltungsstruktur festgeschrieben. In den meisten Kommunen stellt es allerdings immer noch einen Sonderfall der Stadtentwicklung dar, der stark von Budgetschwankungen und dem politischen Klima abhängig ist. Verwaltungsrechtlich ist Quartiersmanagement bis heute in der kommunalen Aufgabenstruktur nicht verpflichtend“ (Koczy 2018, 142). Auch Hamburg und Dortmund können zu den Kommunen mit Quartiersmanagement als Regelfall dazugezählt werden. Daher sind die Kommunen relevant, die diese Gruppe bilden und man kommt also nicht umhin, die Veränderungen in der kommunalen Verwaltung zu betrachten. Die Kommune als Partner eines Stadterneuerungsprozesses ist heute anders aufgestellt als in den 1990er-Jahren, als Soziale Stadt entwickelt wurde.

Die Veränderung in der Verwaltung in den 1990er-Jahren war eng verbunden mit dem Begriff New Public Management, was nicht auf den ersten Blick mit der governenziellen Steuerung von Stadtentwicklung verbunden zu sein scheint. Es soll und kann hier nicht um NPM gehen, weder um eine Auseinandersetzung mit dessen theoretischer Fundierung – bzw. der Auseinandersetzung, ob es für NPM eine gibt – noch mit dessen Umsetzung in Deutschland (als Verweis nur der angerissene Diskurs in DIFU 2003, 23). Hinte et al. (2004, 15) benennen, dass auf drei Ebenen Veränderungen hervorgerufen werden sollten:

- └ Organisation: Dezentralisierung von Entscheidungen (samt dazugehöriger Vereinfachungen und papierloser Datenverarbeitung).
- └ Finanzen: Controlling, Budgetierung und Wettbewerb (das Begreifen von Verwaltungsleistungen als Produkte in einem Markt).
- └ Personal: Motivation durch Leitbildorientierung, Kontrakte und Anreizmechanismen sowie Zielvereinbarungen.

Zumindest die organisatorische Dezentralisierung, fiskalische Budgetierung in Produkte und Motivation durch Leitbildorientierung sind passfähig zur Denkweise in der quartiersbezogenen Stadterneuerung und zur Gemeinwesenarbeit, wo das Quartier Sozialraum heißt. Am relevantesten für unseren Diskurs ist aber die Logik der Zielvereinbarungen, mit denen ex ante ein Output definiert wird anstelle der Vorgabe einer Input-Logik zur Erbringung einer Verwaltungsaufgabe. Hier konnte GWA an NPM andocken (vgl. Schubert und Spieckermann 2010, 72; Hinte et al. 2004, 9; DIFU 2003, 22). Damit konnte unter diesem Etikett sich die GWA auch als Handlungsprinzip für kommunales Verwaltungshandeln etablieren. Das ließ auch die Stadterneuerung nicht unbeeindruckt (vgl. Koczy 2015, 278). Für das Verhältnis einer Kommune zu einem Quartiersmanagement ist also interessant nachzuvollziehen, wie die Wechselwirkungen von NPM und Gemeinwesenarbeit gewirkt haben. Es sind hier sogar Bezüge zur Geschichte der Stadterneuerung erkennbar. New Public Management machte sich ebenfalls die früheren Gegenmächte zu eigen, so wie in der Stadterneuerung aus Besetzern von Häusern Entwickler von Quartieren wurden (siehe Kapitel 4.2.4), so wurde aus dem ‚Sand im Getriebe‘ der Mächtigen das soziale Kapital für die Gemeinwesenarbeit (Hinte et al. 2004, 9).

Diskursstränge der Verwaltungsmodernisierung mit Schlagworten wie Bürgergesellschaft oder der Qualifizierung von Beschäftigten führten verwaltungsseitig dazu, mit Sozialraumbudgets in der Gemeinwesenarbeit oder Verfügungsfonds in der Stadterneuerung zu experimentieren (Hinte et al.

2004, 10). Damit wurde jeweils ein physischer Raum, in dem jeweils auch lokales Verwaltungshandeln gesteuert wird, zur gemeinsamen Grundlage von Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung.

Grundgedanken der Gemeinwesenarbeit

Im Folgenden sollen die Grundprinzipien der Gemeinwesenarbeit entsprechend Hinte et al (2004, 22ff.) dargestellt werden: In den 1960er-Jahren erlebte die Sozialarbeit in (West)Deutschland einen Innovationsschub durch den Import US-amerikanischer Methoden, die einen sehr starken ‚Community‘-Bezug hatten. Community kann sowohl als (lokales) Gemeinwesen übersetzt werden, aber auch als Quartier begriffen werden, sofern das Quartier eben nicht nur als physisch gefasstes räumliches Etwas gesehen wird, sondern als ein Ort lokalen, sozialen Interagierens – eben als Gemeinwesen. Die deutsche Sozialarbeit wurde in dieser Zeit stärker als davor von gesellschaftspolitischen Diskursen durchdrungen, Schlagworte wie Betroffenenbeteiligung, Gegenmacht oder außerparlamentarische Organisation von kollektiver Betroffenheit sollen dafür stehen. Der Verweis auf Parallelen zur Herausbildung der Behutsamen Stadterneuerung hat hier ebenfalls seine Berechtigung. *„GWA bot eine akzentuierte Sichtweise, die sich auf manifeste, in sozialen Räumen vorfindbare Erscheinungsformen gesellschaftlicher Ungleichheit, Unterprivilegierung, Ausgrenzung und ökonomischer bzw. sozialer/politischer Not richtete“* (Hinte et al. 2004, 23). Stadterneuerung war sich diesen Erscheinungsformen seinerzeit ebenso bewusst (z. B. bei der IBA-alt 1987), sah sich instrumentell mit diesen jedoch nicht näher verbunden. Gesellschaftspolitische Fragen sollten in politischen Räumen verbleiben und nicht durch Städtebau oder Stadterneuerung einer wie auch immer gearteten Lösung zugeführt werden – genau von dieser Hybris einer ‚Gottvaterplanung‘ wollte sich die Behutsame Stadterneuerung schließlich abheben.

Auch die GWA sah sich nicht als Quartierspolitik, sondern als dritte Säule der Sozialarbeit, auch wenn Bürgerinitiativen den Begriff der GWA für emanzipatorische Aufklärungsarbeit und politische Arbeit nutzten. Der Raum wurde allerdings für diese dritte Säule konstituierendes Element. GWA sollte auf kleinräumiger Ebene Aktivierungsarbeit leisten, individuelle und kollektive Betroffenheit organisieren und dabei parteilich für diejenigen Teile der Bevölkerung sein, die unter einer repressiven Sozialpolitik litten. Planungswissenschaftlich erinnert das zum einen in Teilen an Davidoffs Advocacy Planning (1965), zum anderen ist durchaus vorstellbar, dass Stadterneuerung hier auch fallweise als Teil einer repressiven Sozialpolitik gesehen wurde und GWA hier Betroffenheit dagegen organisierte – die Betroffenheit, für welche die Planung jene Beteiligungsinstrumente in der Stadterneuerung entwickelte, die sich noch heute im BauGB finden und inzwischen zu den Selbstverständlichkeiten der Partizipation in der Planung gehören.

In der GWA bildeten sich folgende methodische Grundprinzipien (Hinte et al. 2004, 24f.) heraus:

1. *„Orientierung an den geäußerten Interessen der Wohnbevölkerung. Ansatz der Arbeit ist der empirisch ermittelte Willen der Bevölkerung, nicht etwaige auf sie projizierte Bedürfnisse.“*
2. *Unterstützung der Eigeninitiative; Fachkräfte tun nichts ohne und nichts nur für die Bevölkerung.*
3. *Es wird von den Stärken der Menschen ausgegangen, die sich oftmals aus deren zugeschriebenen Defiziten her finden lassen.*
4. *Physische Gegebenheiten werden effektiv genutzt und nicht überplant.*
5. *Aktivitäten finden zielgruppenübergreifend statt, dabei dienen die Kristallisationspunkte der Überschneidung von Zielgruppen als Hebel.*

6. *Aktivitäten finden sektorübergreifend und raumbezogen statt, das beinhaltet hier insbesondere das Übergreifende in den sogenannten ‚weichen‘ Verwaltungsbereichen (Jugend, Senioren, Frauen, Migranten, Arbeit, Kultur, Soziales [i.S.v. Sozialhilfe, A. K.], Gesundheit, Erwachsenenbildung etc.).*
7. *Institutionenvernetzung“ (aus Planungssicht: Vernetzung der Betreiber von Standorten Sozialer Infrastruktur).*

Viele diese Methoden klingen quasi anti-planerisch, insbesondere die Punkte 1, 3 und 4, denn Planung lebt als Disziplin davon, eine raumbezogene Zukunft beschreiben zu können, welche Gegenwart überformen kann, wo es notwendig ist; und Planung lebt davon, die Sphäre der planerischen Abwägung und der sich Beteiligten in einem Partizipationsprozess methodisch sauber auseinanderzuhalten zu können, damit deutlich ist, wer im Habermas'schen Sinne hier Sender und wer Empfänger von Kommunikation ist (vgl. z. B. hierzu die Ausführungen von Healey 1997, 52ff.).

Dass aber die GWA sich von Stadtplanung lösen könne, muss Mythos bleiben, der sich ganz banal dekonstruieren lässt: wenn es der GWA darum geht, zunächst zu ermitteln, was denn die Menschen vor Ort bewegt oder welche Themen Gespräch im Stadtteil sind. Dann haben diese Themen sicherlich mit allem möglichen zu tun – sozioökonomische Lage von einem selbst, von Nachbarn oder vom ganzen Quartier, Teilhabe und Integration o.ä. Aber in dem Moment, wo der Raumbezug entsteht, wird es sich in den allermeisten Fällen um Stadtentwicklungsfragen handeln: W wird was gebaut, abgerissen, (infrastrukturell) angesiedelt oder aufgegeben? Diese Erfahrung, immer wieder durch dieses Vorgehen, Stadtplanungsthemen auf die Agenda zu bekommen, mussten z. B. in Berlin auch die Lichtenberger soziokulturellen Zentren und sozialen Treffs machen, bevor sie als Stadtteilzentren auch institutionell mit der kommunal verantworteten Beteiligung in der Stadtentwicklung (als Ressort) verbunden wurden. Gleiches gilt für den Lichtenberger Bürgerhaushalt, wo manche Akteure es immer wieder überrascht, dass es doch zumeist Stadtentwicklungsthemen sind, die dort eingebracht werden. Und selbst wenn sich nur die Milieus ändern, welche den öffentlichen Raum eines Quartiers bevölkern, liegt hier ein Stadtentwicklungsbezug vor (die Gestaltung des Stadtraums).

Demgegenüber ist die Anwendung der GWA auf die Jugendarbeit ein Glücksgriff für die Stadterneuerung gewesen, denn durch den GWA-Ansatz verliert der Einzelfall in der Jugendhilfe seine Bedeutung gegenüber dem Raum, in welchem Jugendliche aufwachsen. Damit ergeben sich mit Blick auf die Planung sozialer Infrastrukturen fruchtbare Gemeinsamkeiten von Stadterneuerung und GWA. Und schließlich drängt sich mir der Eindruck auf, dass GWA das war, was Stadterneuerung auch gesucht hatte, als es darum ging, die in den 1990er-Jahren stärker werdenden Defizite zu überwinden, Betroffene für eine Beteiligung in der Stadterneuerung zu aktivieren (vgl. auch ausführlich in Krüger 2008, 59ff.). Denn: *„Stadtteilbezogene Soziale Arbeit in der Tradition von GWA bezeichnet einen projekt- und themenunspezifischen Prozess einer (in der Regel) mehrjährigen Aktivierung der Wohnbevölkerung, der ... sich jedoch vornehmlich über eine Vielzahl kleinerer Aktivierungsaktionen darauf richtet, anhand direkt geäußelter und durch aus wechselnder Interessen der Wohnbevölkerung gleichsam eine ‚Grundmobilisierung‘ eines Wohnquartiers als Humus für größere Einzelprojekte zu bewirken.“* (Hinte et al. 2004, 26).

Geprägt von dem perspektivischen Inkrementalismus der IBA Emscher Park und den Beteiligungsinstrumenten aus der Berliner IBA (denen scheinbar die aktiven sich Beteiligten fehlten), fanden hier die Planer etwas, was sie mit den eigenen Vorstellungen von sozialer Stadterneuerung verbinden konnten.

Weiterentwicklung der Gemeinwesenarbeit zur Bürgerkommune am Beispiel Berlin-Lichtenbergs – vom Bürgerhaushalt zum Stadtteilzentrum

Doch es war nicht nur die oft im öffentlichen Auftrag stattfindende GWA, die sich verändert hat. Auch die Kommune selbst hat ihr Handeln verändert. Exemplarisch soll hier der Bezirk Lichtenberg von Berlin stehen, denn dieser hat – in einer politisch möglicherweise nicht naheliegenden Vermischung aus neoliberalen New Public Management und dem Prinzip des Bürgerhaushalts von Porto Alegre – seine Bürgerkommune Lichtenberg in den 2000er-Jahren ins Leben gerufen, die recht idealtypisch die Sozialraumorientierung einer kommunalen Verwaltung beschreibt, auch wenn sie in Lichtenberg nicht einzigartig ist. Im Gegenteil: die Empirie des Kapitels 6.2 wird zeigen, dass ohne eine Sozialraumorientierung das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement nicht erfolgreich gewesen wäre.

Die Definition von Schubert und Spieckermann für SRO soll daher hier verwendet werden: Sie definieren die Umsetzung der SRO als Prozess: *„Dieser Prozess ist Voraussetzung für eine kontinuierliche Sozialberichterstattung, die Strukturdaten der Planungsräume für alle Fachämter liefern soll. Auf der Grundlage von Sozialräumen und Planungsräumen kann eine Organisationsentwicklung der kommunalen Verwaltungsstruktur vorgenommen werden. Dabei werden insbesondere die Aktivitäten der öffentlichen und freien Träger der Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfe sozialräumlich zugeschnitten. Unter dem Blickwinkel der Lebensweltorientierung werden die infrastrukturellen Interventionen und Angebote um die produktiven Ressourcen der konkreten Lebensverhältnisse herum positioniert. ... Fünf Elemente kennzeichnen eine in dieser Weise ausgerichtete Sozialraumorientierung:*

- └ die Konzeption einer räumlichen Dienstleistungsverteilung zur Aktivierung der Ziel- und Bevölkerungsgruppen,
- └ ein Netzwerk bestimmter Träger zur differenzierten Abstimmung von Bedarf und Produkten sowie zur prozessorientierten Analyse und Verbesserung der Tätigkeiten,
- └ eine Flexibilisierung des Angebots zur Überwindung der herkömmlichen Enge des Angebots- und Leistungsspektrums sowie zur Stärkung präventiver Ansätze,
- └ das Sozialraumbudget als Rahmenbedingung der Flexibilisierung
- └ und eine sozialraumbezogene Steuerung durch ein Gremium/Team“ (Schubert und Spieckermann 2010, 32f.).

Der Bürgerhaushalt als ein anderer Strang der Verwaltungsreform hat aus der GWA einige Kernelemente übernommen. Gerade der Versuch, fiskalische Entscheidungen durch den Bürger treffen zu lassen und die Fachleute nichts ohne den Bürger tun zu lassen (in Abwandlung der obigen Aussage), ist bis heute ein experimentelles, immer wieder neu auszuhandelndes Vorgehen. Missverständnisse, was denn jetzt wirklich entschieden werden kann, gehören gerade in einer finanziell knapp ausgestatteten Stadt wie Berlin dabei inhärent dazu.

Gleichzeitig gehört dazu, dass gerade der Bezirk Hohenschönhausen – 1985 gegründet, 1990 Teil der DDR gewesen und zu einem ‚neuen‘ Verwaltungsbezirk unter der Ägide des Berliner Senats geworden und 2001 in Lichtenberg aufgegangen – fast zwangsläufig von einer Verwaltung geprägt war, die immerzu im Aufbau war, sich immer wieder dem Experiment aussetzen musste und immer wieder auf Neues reagieren musste. Es gab weder 1985 noch 1990 einen etablierten Verwaltungsapparat. Die von vielen Zufällen geprägten eher pragmatisch GWA betreibenden Träger haben seinerzeit gemeinsam mit der Verwaltung Stadtteilarbeit entwickelt. Nach der Fusion mit Lichtenberg – diese geschah wiederum vor der Hintergrundfolie des New Public Managements (effizienter verwalten!) –

ist diese Verwaltung mit der Erfahrung des Experiments in die Sozialraumorientierung des Jugendamts gegangen, hat sich 2005/9 ein Leitbild Bürgerkommune gegeben, 2010 die Stadtteilzentren zu einer stehenden Struktur von Agenturen lokaler Bürgerbeteiligung reformiert und diese zu Trägern der Kiezfonds gemacht, den ständigen Verfügungsfonds in allen Stadtteilen und 2013 institutionell Stadtteilzentren, Bürgerkommune und Beteiligung in der Stadtentwicklung verbunden (ausführlich bei Krüger 2013b, 167ff., aber auch bei BVV Lichtenberg von Berlin 2005; 2009b). Dieser ex post geradlinig aussehende Weg war dies natürlich nicht und ebenso wie viel davon abhing, dass Spitzenpositionen der Lichtenberger Verwaltung von ‚alten‘ Hohenschönhausern eingenommen wurden, waren oft nichts als Zufälle entscheidend.

Dennoch entspricht vieles in Lichtenberg dem Handbuch Sozialraumorientierung, das in der gleichen Zeit (ab 2008) auf der ministeriellen Ebene Berlins in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entstanden ist. Lichtenberg war Modellbezirk, Zusammenhänge sind also gegeben. Das Handbuch besitzt doppelte Wirkungsebenen. Zum einen beschreibt es das Ideengut, welches hinter der Umwandlung der statistischen Verkehrszellen in Lebensweltlich Orientierte Räume steckt. Hier ändert sich lediglich etwas im *back-office* der Stadtverwaltung, aber die Erfahrungen aus dem Monitoring Soziale Stadt, das Berlin seit Anbeginn des Bundesprogramms durchführte, wurden so institutionalisiert. Die andere Wirkungsebene war die Aufforderung an die Bezirke, eigene Systematiken der SRO entsprechend des Handbuchs zu entwickeln. Nach dem Handbuch wurde hierfür eine Arbeitshilfe 2010 veröffentlicht, für die sich wiederum ISSAB bzw. Wolfgang Hinte verantwortlich zeigten (siehe Kapitel 4.4.2). Da die 12 Bezirke Berlins im Grunde genommen mit dem Personal auskommen mussten, das sie zufällig für dieses Politikfeld gerade hatten, war Lichtenberg in der besser gestellten Position, durch Bürgerhaushalt und -kommune bereits Personal auf vergleichbaren Positionen gehabt zu haben (damals 5 VZÄ - Vollzeitäquivalente) – und zudem bereits dauerhafte Beteiligungsmechanismen (damals 2 VZÄ) institutionalisiert und personell untersetzt gehabt zu haben. Irgendjemand muss die Kommentare und Einträge auf der Lichtenberger Bürgerhaushalts-Homepage schließlich lesen und verwaltungsintern weiterverarbeiten können. Der Unterschied war also nicht, dass die kommunale Ebene Lichtenbergs mehr oder weniger Lust auf ein Handbuch der ministeriellen Ebene hatte – der Unterschied war: Die kommunale Verwaltung hatte bereits einen Apparat, damit umzugehen, nicht nur einen einsamen Beauftragten wie in so vielen anderen Querschnittspolitikfeldern (vgl. hierzu allgemein: SenStadt 2009; Jahn 2012; auf Lichtenberg bezogen: Hinte 2011; Jahn et al. 2013;).

Und damit entspricht vieles in Lichtenberg einer richtungsweisenden institutionalisierten Verknüpfung von Stadtentwicklung und anderen Ressorts auf kommunaler Ebene, was nicht selbstverständlich ist. In anderen Berliner Bezirken ist das Quartiersmanagement häufig eine Sonderinstitution, die jene Netzwerkprozesse innerhalb einer Verwaltung erst moderierte und strukturierte – oder zumindest diesen Auftrag vom Senat hat, nicht unbedingt vom jeweiligen Bezirk. In Lichtenberg dagegen kann man auch mal ‚über Bande‘ spielen. Es spielt dann keine Rolle, ob sich die als relevant genannten administrativen Zuständigkeitsbereiche einer Gebietskoordination mit *„Berichtswesen, Mittelkoordination, generelle Koordinations- und Moderationsaufgaben“* beim DIFU (2003, 180) für die Soziale Stadt finden oder als *„Managen, Moderieren, Koordinieren, Dokumentieren“* nach Handbuch SRO zur Darstellung der OESPK in Lichtenberg (BVV Lichtenberg von Berlin 2011). Nichtsdestoweniger zeigt die Geschichte des Quartiersmanagements, dass diese Institution es war, welche erreichte, dass unterschiedliche Ressorts miteinander kommunizieren. Nach fünf Jahren lagen ca. die Hälfte der Soziale-Stadt-Gebiete in Kommunen, welche einen Gebietsbeauftragten in der Verwaltung besaßen, also SRO durch eine solche Person dauerhaft manifestierten (DIFU 2003, 180). Oft nimmt den meisten Raum in der Verfestigungsdebatte (siehe Kapitel 4.4.3) die Fragestellung ein, wer jetzt eigentlich

die Querschnittsrunden der Verwaltungskollegen organisiert, die es von Beginn an bei knapp 60% der Soziale-Stadt-Gebieten auf kommunaler Ebene gab.

Das damalige Fazit des DIFU bezüglich der Rolle von SRO für das Gelingen der Sozialen Stadt soll hier daher auch übernommen werden – so wie das DIFU es seinerzeit als Interviewaussage ihrer empirischen Untersuchung aus der Kasseler Nordstadt wiedergab: *„Das Steuerungsmodell funktioniert immer dann, wenn zwischen den beteiligten Fachämtern und Dezernaten win/win-Situationen hergestellt werden können oder Ressourcen- und Interessenkonflikte durch ausreichende Mittelausstattung und klare Zuständigkeitsregelungen vermieden werden können. Der integrierte Handlungsansatz ... stößt dann an seine Grenzen, wenn im Verfahren Zielkonflikte auftreten und kein Konsens hergestellt werden kann. Eine Veränderung von Entscheidungsabläufen stößt auf tradierte Denkweisen und Arbeitsstrukturen. Die ressortspezifischen Sicht- und Handlungsweisen lassen sich langsamer umwandeln als integrierte Konzepte es erfordern.“* (gefunden in: DIFU 2003, 181). Auch das Binnenverhältnis von SRO und Fachverwaltung konnte so präzisiert werden. Die SRO-Mitarbeiter sind diejenigen, welche Vernetzungs- und Bündelungsarbeit innerhalb(!) der Verwaltung leisten; das Management bzw. die Aufsichtsrolle (bei beauftragten Trägern) bei Einzelprojekten obliegt dagegen jemandem aus einem Fachressort, was aber ex ante verbindlich als Zuständigkeit festgelegt werden sollte (ebenda).

4.5 Zweites Zwischenfazit – das Sphärenmodell von SRO + GWA + Erneuerung

In Kapitel 6.2 wird an allen drei Beispielen gezeigt werden, wie sehr die sozialraumorientierte Verwaltung eine Art *back up* der sozialen Stadterneuerung in den Großsiedlungen kontinuierlich war und ist. Die SRO hat also partiell den Charakter einer Rückfallebene für die Stadterneuerung. Das ist per se auch nichts Neues – zu früheren Zeiten ging man selbstverständlich davon aus, dass eine Kommune sich um die aus der Sanierung entlassenen Quartiere weiterhin kümmert – aber eher aus einer Aufsichtsposition heraus, denn der Geist der Formulierung des BauGB wirkte stark: Der funktionale bzw. städtebauliche Missstand war schließlich durch die Sanierung beseitigt, wirklich *zu tun* sollte die Kommune nichts mehr haben. Diese Vorstellung ist längst der Erkenntnis gewichen, Stadterneuerung als Daueraufgabe zu haben. Nun ist SRO keine Stadterneuerung, aber sie ist eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungspotenzialen und -defiziten im Quartier. Das kontinuierliche Erheben quantitativer (Sozialmonitoring) und qualitativer (Vernetzung mit der Zivilgesellschaft) Informationen auf Quartiersebene über alle Quartiere der Kommune führt willkürlich oder unwillkürlich dazu, einschätzen zu können, welches Quartier der Kommune ‚etwas‘ braucht oder ‚zurückhängt‘ oder sogar Missstände erkennbar sind – jeweils immer im Vergleich zu den anderen Quartieren der Stadt. Im Übrigen fällt der Beginn kontinuierlicher Sozialmonitorings in vielen Städten nicht umsonst in die Entstehungszeit der Sozialen Stadt, kann also auch als Innovation im Rahmen der Sozialen Stadt betrachtet werden. Heute ist es in der Regel Grundlage einer fundierten kommunalen Stadterneuerungspolitik.

Neben diesem Sozialmonitoring sollen als Stichworte die dauerhaften ‚Kümmerer‘ im Stadtteil (Kapitel 4.3.3) und die präventiven Strategien gerade in Städten mit verfestigten Benachteiligungsmechanismen oder sogenannter Arrival-City-Funktion (Kapitel 4.3.2) genannt werden. Hier nur auf die endogenen Kräfte der Zivilgesellschaft zu setzen, wäre nicht hinreichend (Kapitel 4.3.5), sodass ein dauerhaftes, stadtteilbezogenes Engagement der Kommune vonnöten ist, welches sich in der Regel in einem im weitesten Sinne sozialen Ressort ansiedeln lässt, also GWA ist.

Die GWA ist mit Bezug auf das Sozialmonitoring dabei die komplementäre Ebene, auf der kontinuierlich qualitative Informationen über das Quartier entstehen, die als qualitative Empirie eben von der SRO verarbeitet werden können. Und wie oben beschrieben, sind GWA, SRO und das städtebauliche Umfeld (einschl. Infrastrukturausstattung und das Funktionieren der Stadträume) Querschnittsthemen kommunalpolitischen Handelns, die von den zivilgesellschaftlichen Debatten eines Quartiers berührt werden. Es sind wie drei Sphären, die sich in einer gemeinsamen Netzwerkstruktur überlappen und durch einen Rahmen gemeinsamen Agierens gefasst werden. Man könnte dies alles zusammen auch als eine Art fluides Quartiersmanagement bezeichnen, das sich erst durch das Zusammenwirken von SRO, GWA und Stadterneuerung im klassischen Sinne des Besonderen Städtebaurechts ergibt.

Das Triviale an diesem Sphärenmodell ist, dass dort, wo sich die Sphären überlappen, es sich ‚nur‘ um eine Netzwerkstruktur handelt, die nicht aus einer eigenen Institution besteht, sondern informellen regelmäßigen Treffen zentraler, ohnehin mit räumlichen Koordinationsaufgaben betrauter Akteure. Es wird sich in dem Modell nicht mit der Frage aufgehalten, wer diese Treffen organisiert, dazu einlädt oder sie protokolliert – es wird davon ausgegangen, dass mehrere koordinierende Akteure im faktisch selben Raum sich sowieso regelmäßig auf Koordinationstreffen treffen. Die Netzwerksphäre sagt ‚nur‘ aus, dass regelmäßige Treffen dazu dienen, gemeinsames Agieren zu organisieren. Auch das explizite Organisieren gemeinsamen Agierens ermöglicht wiederum einen Rahmen für stetige

informelle Austausche. Damit bewegt man sich einerseits noch innerhalb des Rahmens, der durch die damalige Innovation Soziale Stadt (Kapitel 4.1.2) gesetzt wurde, denn das Agieren in stadtteilbezogenen Netzwerken war eben etwas von jenem neuen Wein in alten Schläuchen (Walther 2005, 118). Andererseits geht das Agieren zwischen den Sphären wiederum schon etwas über das hinaus, was ein herkömmliches Quartiersmanagement tut, was ausführlich in Kapitel 5.1 im Folgenden erläutert wird.



Abbildung 9: Sphärenmodell des Quartiersmanagements: Zusammenwirken von Sozialraumorientierung, Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung (eigene Darstellung)

Doch zunächst zu den Sphären an sich. Die Verwaltung der Kommune ist durch die **Sphäre der SRO** abgebildet. Explizit eigenständig ist die **Sphäre der GWA**. Als drittes gibt es die **Sphäre der Stadterneuerung** im engeren Sinne. Interessantes Detail dieser Abgrenzung in Sphären ist, dass der gesamte Bereich des kontinuierlichen Dialogs mit bürgerschaftlich verfassten Akteuren in die Sphäre der GWA fällt, was den Eindruck erzeugen kann, Beteiligung finde in der Stadterneuerung nicht statt, sondern wäre an die GWA ausgelagert. Das wäre eine missverständliche Interpretation, denn Beteiligung als konkrete Veranstaltung, Maßnahme oder Prozess wäre Teil des gemeinsamen Agierens der drei Sphären. Aber das zivilgesellschaftliche ‚Grundrauschen‘, der ständige Dialog, das Wissen um Ansprechpartner, die Beziehungspflege zu bürgerschaftlich verfassten Akteuren, das übernimmt die Sphäre der GWA stellvertretend für alle Drei.

Dagegen ist die Sphäre der Stadterneuerung quasi zu- und abschaltbar. In einem Quartier gibt es tatsächlich zeitliche Phasen, in denen ‚nix passiert‘: keine Umgestaltungen von öffentlichen Räumen, keine einzelwohnungsübergreifenden Sanierungen, keine Infrastrukturneu- und -umbauten oder

Umstrukturierungen. Es gibt allerhöchstens das ein oder andere per B-Plan instrumentierte Projekt. Dann kann die Sphäre der Stadtentwicklung auch sehr klein sein in einem solchen Quartier und personell durch die anderen Sphären mit bearbeitet werden: im Stadtplanungsamt und im Stadtteilzentrum (oder wer auch immer als GWA im Quartier dauerhaft verankert ist) für die Beteiligung am B-Plan.

Quartiersmanagement bedeutet dann in dieser Logik nämlich auch etwas Neues: Es ist nicht mehr die Verkörperung einer einzelnen Stadterneuerungsprogrammatik im Quartier – sondern die Summe aus den drei Sphären und dessen gemeinsamen Agierens. Und damit ist es zwangsläufig partiell kontinuierlich (im prinzipiellen Gegensatz zur Stadterneuerung nach BauGB) und weit über die Ursprungsprogrammatik der Sozialen Stadt hinausgehend. Gerade der ursprüngliche Ansatz, eine governenziell instrumentierte städtische Politik der Armutsbekämpfung sein zu können, ist durch die Verkontinuierlichung des Sphärenmodells als Prinzip obsolet geworden. Denn kommunales Handeln ist eben nicht von der sozialen Lage eines Stadtteils abhängig, sondern findet überall in der Kommune statt (freilich sollte der Ressourceneinsatz dieses Handelns in einem armen Stadtteil anders sein als in einem reichen). Das bedeutet, dass das planungsinstrumentelle Agieren in bzw. zwischen diesen Sphären auch unabhängig von der sozialen Lage des jeweiligen Stadtteils möglich ist. Berlin-Lichtenberg zeigt das exemplarisch mit seinen Stadtteilzentren und Verfügungsfonds des Bürgerhaushalts (Kapitel 4.4.3). Dieser Gedanke der Instrumentierung von Stadterneuerung im Geiste der Sozialen Stadt in Quartieren, die keine sozioökonomischen Begründungsnarrative für eine Soziale Stadt im ursprünglichen Sinne aufweisen, wird im nächsten Kapitel (5.2) weiterverfolgt. Denn dass dies geht, hat dann auch Konsequenzen für die Verallgemeinerbarkeit der im Rahmen der Sozialen Stadt entwickelten Instrumente der Planungssteuerung. Die Verallgemeinerung ist dann so zu verstehen, dass Quartiersmanagement sich sozusagen von der Sozialen Stadt ‚emanzipiert‘ und als Sphärenmodell neu gedacht nicht mehr nur ein governenzielles Experiment darstellt, sondern zu einer Variante von allgemeiner städtischen Governance für die Quartiersebene wird.

Denn Quartiersmanagement steht *„in bemerkenswerter Nähe zu der seit Jahren laufenden politikwissenschaftlichen Diskussion über die Reorganisation lokaler Staatlichkeit.“* (Bernt und Fritsche 2005, 203). Diese Diskussion unter der Überschrift Governance berührt also einen Begriff, der in der *„nachrationalistischen Planerwelt“* (Altrock et al. 2004, 189) geradezu inflationär benutzt wird. Das tut seiner Präzision nicht gut – und wenn Altrock et al. (ebenda) schon 2004 auf zwölf konkurrierende Ansätze seiner Definition hinweisen, so wird es bis heute bei den zwölf nicht geblieben sein; das soll hier auch nicht Gegenstand sein. Für die Stadterneuerung relevant ist allerdings hier folgende Analyse governenziell geprägter Veränderungen: *„Die Steuerungsobjekte beginnen mitzusteuern“* (ebenda, 190).

Quartiersmanagement in und außerhalb der Sozialen Stadt

5.1 Das Quartiersmanagement der Sozialen Stadt als Instrument der Planungssteuerung

Im Folgenden soll nun eben unabhängig von dem ursprünglichen sozialprogrammativen Kontext der Sozialen Stadt Quartiersmanagement als Steuerungsinstrument der Quartiersplanung und -entwicklung definiert werden.

Ein Quartiersmanagement ist zuerst einmal ein Intermediär, also eine Institution, die verschiedene Sphären, nämlich kommunale Verwaltung, Bürgerschaft und Dritten Sektor miteinander verknüpft. Bürgerschaft und Dritter Sektor werden hier als unterschiedliche Sphären betrachtet: Bürger sind hier im Sinne von Anwohnern zu verstehen, die als Betroffene von Planung zu beteiligen sind; der Dritte Sektor dagegen umfasst die Sphäre der Zivilgesellschaft, zu der jeder Intermediär ein kooperatives Verhältnis hat. Natürlich lässt sich zwischen beiden Sphären keine Grenze ziehen, entscheidend ist jedoch, dass Beteiligung einerseits und Kooperation andererseits unterschiedliche Planungsinstrumente nach sich ziehen.

Im Unterschied zu vorherigen Intermediären der Stadterneuerung ist das Quartiersmanagement keine betreuende, sondern eine befähigende Institution, allerdings innerhalb der Grenzen des eigenen förderfähigen Tätigkeitsspektrums – nicht umfassend für die gesamte Entwicklung eines Quartiers. Ein Quartiersmanagement ist daher notwendigerweise eine beschränkt zuständige lokale Agentur einer gesamtstädtischen Entwicklung; gesamtstädtische Strategien setzen den Rahmen, in dem ein Quartiersmanagement tätig ist.

Definitionsversuche zwischen ex-ante und ex-post: im Spannungsfeld aus gewachsener Praxis und Standardisierungsversuchen

Als Intermediär ist es zunächst eine Schnittstelle zwischen Kommune, egal ob die Kommune in diesem Sektor sozialraumorientiert agiert oder nicht, und dem Quartier, egal wie das Quartier als räumliche Einheit gefasst werden soll (Der Einfachheit halber könnte man postulieren: Das Quartier des Quartiersmanagements ist prinzipiell jenes, welches im jeweils konkreten Praxisfall als solches definiert wurde, aber es gilt ein pragmatisches und sehr fallkonkretes Herangehen, welche Akteure als gebietsbezogene Akteure gefasst werden können).

Die Anforderung, die also primär an ein Quartiersmanagement gestellt wird, ist, zwischen der kommunal-administrativen Ebene und der Bewohner-, Betroffenen- bzw. Akteursebene des Quartiers zu vermitteln. Die Ebene der Kommune ist dabei i.d.R. eindeutig beschreibbar: die zuständigen Sektoren der Exekutive der Kommune. Nun ist es so, dass Legislative in vielen Kommunen ‚unecht‘ ist – Kommunen beschließen öfter Satzungen als Gesetze. Kommunale Vertreterversammlungen sind dennoch kontrollierende Elemente der kommunalen Exekutive. Insbesondere in Stadtstaaten und/oder in der Städtebauförderung behalten sich die Länder vor, auch direkt zu steuern – z. B. durch Entsendung von Landesbediensteten in die Quartiersgremien. Auch gibt es keine abschließende Aufzählung von Sektoren kommunaler Exekutive, welche in einen Quartiersmanagement-Prozess involviert sein sollen. Diese Unsicherheit stellt aber auch das Potenzial des Intermediärs Quartiersmanagement dar: Es ist in der Lage, nicht standardisiert einbezogene Sektoren dennoch zu adressieren. Dadurch entsteht

eine quartiersbezogene Individualisierung der Interdisziplinarität, was sich in den meisten Steuerungsprozessen als Vorteil erweisen kann, ohne dabei die Flexibilität des Instruments überzustrapazieren.

Ebenso bleiben die Adressaten auf Quartiersebene letztendlich unklar, und auch hier ist diese Unschärfe-Flexibilität ein Vorteil. Ob es zwischen der Bewohnerschaft und der Mieterschaft eines Quartiers einen Unterschied gibt, mag sich erst dadurch erschließen, wenn ein Quartiersmanagement nicht im Auftrag der Stadt, sondern eines oder mehrerer größerer Vermieter in einer Großsiedlung stattfindet. Denn ein Vermieter wird außerhalb der von sich aus gut vermietbaren Lagen tendenziell zu Haltestrategien neigen, aber auch generelle Belegungsziele besitzen. Die Zielvorstellung hinsichtlich einer bestimmten Bevölkerungsmischung in den Beständen mag sich zwischen Stadt und Vermieter unausgesprochen unterscheiden. Das kann mit städtischen Zielen für ein Quartier bspw. der Sozialen Stadt korrelieren, muss aber nicht, stellt zudem für pragmatisch agierende Praxen des Quartiersmanagements kein Problem dar.

Aufgabe eines Quartiersmanagements – Sinn und Zweck des Instruments

Das DIFU hat 2003 mit seiner Studie⁵⁷ einen wertvollen Beitrag geleistet, den Zweck des damals recht neu eingeführten Instruments Quartiersmanagement zu beschreiben. Dabei haben sie evaluiert, welche Elemente der Planungssteuerung als unstrittig gelten können: neben der kooperativen Logik (Governance) war es eben das Schlüsselinstrument Quartiersmanagement (DIFU 2003, 171). Schubert und Spieckermann haben grundsätzliche Aufgaben des Quartiersmanagements formuliert (2010, 47, 61, 64):

- └ Entwicklung eines integrierten Handlungskonzepts für das Quartier.
- └ Einbettung des gebietsbezogenen Handlungsansatzes in eine gesamtstädtische Strategie der Stadtentwicklung.
- └ Aufbau vertikaler Geschäftskreise und Träger übergreifender sowie horizontal Akteursfelder verbindender Kommunikations- und Kooperationsstrukturen.
- └ Bündelung von personellen und materiellen Ressourcen für die Aufgaben im Quartier und Akquisition zusätzlicher Mittel.
- └ Projektförmige Organisation von Interessen und Problemlösungsansätzen der Bewohnerschaft und anderer lokaler Akteure (Netzwerkaufbau).
- └ Einrichtung einer Anlaufstelle im Quartier.
- └ Förderung und Stärkung der lokalen (endogenen) Ökonomie.

Sie formulieren des Weiteren bereichsorientierte Handlungsfelder (ebenda, 65), die hier aber nur der Vollständigkeit halber kurz als Aufzählung genannt werden sollen; denn in dieser allumfassenden Systematisierung haben sie sich meines Erachtens überlebt. Damals genannt wurden: Wertschöpfung im Gebiet, Beschäftigung/Qualifizierung/Ausbildung, soziale Aktivitäten/Infrastruktur, Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen, Gesundheitsförderung, Schulen und Bildung im Stadtteil, Stadtteilkultur, Sport und Freizeit, lokaler Wohnungsmarkt/Wohnungswirtschaft, Wohnumfeld und öffentlicher Raum, Umwelt, Verkehr; das ganze ergänzt durch Befähi-

⁵⁷ „Strategien für die Soziale Stadt; Erfahrungen und Perspektiven; Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt; Bericht der Programmbegleitung“ (DIFU 2003)

gung/Artikulation/politische Partizipation, Image- und Öffentlichkeitsarbeit und zuguterletzt Prozess- und Ergebnisevaluation/Monitoring.

Diese Kombination aus Handlungsfeldern hat sich inzwischen als strukturelle Überforderung herausgestellt; zum einen sind einige Handlungsfelder nur auf gesamtstädtischer bzw. stadtreptionaler Ebene zu bearbeiten (z. B. Beschäftigung), andere mit Quartiersbezug unterliegen eigenständigen Steuerungslogiken, die aus gutem Grund quartiersübergreifend sind (Wohnen, Bildung). Dies alles von der Einzelquartiersebene steuern zu wollen, führt daher zu Steuerungsdefiziten. In meiner Arbeit über Erneuerung der Erneuerung hat der Autor daher ein Interventionsfünfeck entwickelt (Krüger 2008, 138), das zumindest die Steuerungsbedarfe im Quartier benennt, die im Sinne einer Koordination auch auf Quartiersebene abzustimmen sind. Dies kann im Sinne komplementären Handels sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Instruments Quartiersmanagement stattfinden. Das umfasst auch die Relationalität des Quartiers gegenüber der Gesamtstadt – denn manchmal hilft bereits ein hervorragendes Mobilitätsangebot (ÖPNV), um Arbeitsplätze erreichbar für die Quartiersbevölkerung zu machen. Nicht jedes Quartiersproblem muss in einer Gesamtstadt innerhalb des Quartiers gelöst werden. Eben dies zu suggerieren, ist das Problem der genannten Kombination aus Handlungsfeldern für die Quartiersebene.

Nichtsdestoweniger ist die implizite Aufbereitung der *stakeholder* anhand dieser Handlungsfelder, wie sie Schubert und Spiekermann vorgenommen haben (2010, 57), wertvoll – nur der Fehler wäre, sich diese Grafik als Runden Tisch vorzustellen, moderiert vom Quartiersmanagement, und alle drum herumsitzenden *stakeholder* machen fröhlich mit.

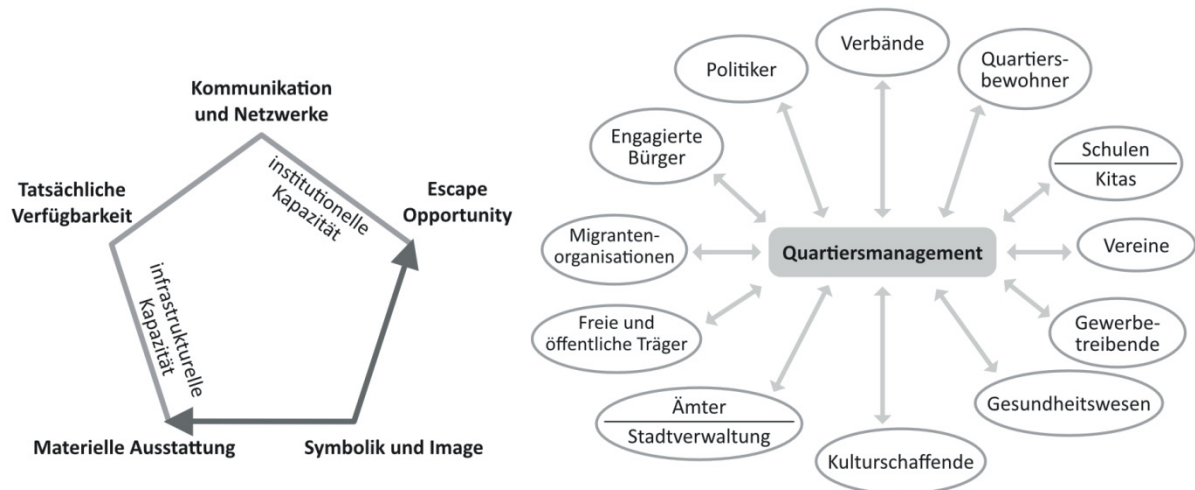


Abbildung 10 (links): Interventionsfünfeck (eigene Darstellung nach Krüger 2008, 135)

Abbildung 11 (rechts): Stakeholder in einem Quartiersmanagement (eigene Darstellung nach Schubert und Spiekermann 2010, 57)

Auch Hinte et al. (2004, 33) kritisieren diese systemische Handlungslogik, die wegen solcher Forderungen nach integrierten Handlungskonzepten und alles vor Ort steuernden Instanzen naheliegt. Denn der Versuch, die Quartiersmanager vor Ort all dies steuern zu lassen (in dem Bild des Runden Tisches, den man unwillkürlich aus der Grafik ableitet), bedeutet oftmals, das politisch-administrative System von der Aufgabe zu entbinden, eine horizontale Vernetzung der Fachressorts oberhalb der Quartiersebene zu unternehmen. Es stünde schließlich schon alles in den quartiersbezogenen, inter-

sektoralen Handlungskonzepten. Diese sind aber durch ihre vertikale Anordnung ‚unten‘ im Quartier kaum auf die unterschiedlichen sektoralen Förderlogiken abgestimmt; oftmals eben nur auf die Städtebauförderlogik und es fehlen damit die perspektivischen und fundierten Aussagen zur Einordnung und Entwicklung des Quartiers in Bezug auf die Gesamtstadt bzw. Stadtregion (ebenda).

Ein Quartiersmanagement ist daher ‚lediglich‘ die Steuerungsinstanz für das, was im Quartier stattfindet und räumlich darüber hinaus gehend eher ein Akteur, der als einer unter mehreren an anderen Steuerungssystemen teilnimmt. Und dementsprechend muss sich das eigentliche Anforderungsprofil auch ausrichten.

Anforderungsprofil eines Quartiersmanagements

Mit der Einführung der Sozialen Stadt 1999 als Bundesprogramm wurden auch erste definitorische Fassungen eines Quartiersmanagements, das öfter anders heißt, vorgenommen. Der entsprechende Argebau-Leitfaden (gefunden in: Franke 2005, 187) formuliert: *„Die Städte und Gemeinden haben die Aufgabe, ein leistungsfähiges Stadtteilmanagement⁵⁸ sicherzustellen. Das ausgeweitete Zielspektrum, das relativ offene integrierte Handlungskonzept und die hohen Ansprüche an die Mitwirkung der öffentlichen Akteure und der lokalen Wirtschaft erfordern besonders qualifizierte Träger, Gebietsmanager oder Entwicklungsgesellschaften zur Lenkung des Stadtentwicklungsprozesses vor Ort. Das Anforderungsprofil für die Trägerschaft ist entsprechend fortzuentwickeln. Neue Organisationsformen für die Trägerschaft erscheinen sinnvoll und sollen erprobt werden.“*⁵⁹

Durch die Priorisierung einer teilräumlichen Zuständigkeit – dem Quartier – gegenüber einer sektorpolitischen Aufgabe ist ein Quartiersmanagement notwendigerweise dem Paradigma einer integrierten Stadtentwicklung verpflichtet. Das ist nicht spannungsfrei im Hinblick auf den gesetzten gesamtstädtisch-stadtpolitisch definierten Rahmen. Zudem ist ein Quartiersmanagement top-down mit einem aus gesamtstädtischen Anforderungen hergeleiteten Entwicklungsauftrag für das Quartier eingesetzt (z. B. in der Sozialen Stadt mit dem Entwicklungsauftrag, weitere Exklusionsprozesse zu begrenzen).

Ein Quartiersmanagement agiert räumlich aus einem Büro, einer Anlaufstelle oder einer sozialen Infrastruktureinrichtung (soziales oder kulturelles Zentrum) heraus, ist also auch eine administrative Institution. Es kann als Außenstelle administrativer Einrichtungen funktionieren, diese Eigenschaft wäre aber als nachrangig zu betrachten. Ebenso dient die Bürofunktion des Quartiersmanagements als Anlaufstelle für alle Arten informationeller Bürgerbeteiligung (siehe auch Tabelle 3 in Kapitel 3.2.3 zur Beteiligung in der Erneuerung).

ISSAB (Hinte et al.) und Difu (Franke et al.) entwickelten 2002 auch unter Einbeziehung der in NRW, Hamburg und Berlin laufenden Vorläuferprogramme ein Anforderungsprofil für das Quartiersmanagement (vgl. DIFU 2003, 171ff.; Hinte et al. 2004, 84ff.). Für sie ist Quartiersmanagement ein *„strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen zur Quartiersentwicklung“* (Franke 2005, 188) und umfasst u. a. den gezielten Einsatz kommunaler Ressourcen, die Einbettung des gebietsbezogenen Quartiersmanagementprozesses in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik und eine Handlungsfeld- und ebe-

⁵⁸ gemeint ist hier auch das Quartiersmanagement. Auf die Abgrenzung zur Verwendung des Begriffs Stadtteilmanagement in dieser Arbeit durch die Verwaltung Berlin-Lichtenbergs sei verwiesen

⁵⁹ Einzig Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen agierten 1999 ohne Quartiersmanagement (DIFU 2003, S. 172).

nenübergreifende Arbeitsweise. Bezogen auf die Quartiersbevölkerung soll eine Aktivierungs- und Befähigungsstrategie verfolgt werden (Empowerment der Quartiersbevölkerung); das Ganze dabei unter Einbeziehung lokaler Akteure und Institutionen. Letzten Endes ist Quartiersmanagement also ein komplexer Prozess, der verschiedene Vorgehensweisen und Methoden umfasst; und der nicht nur die intermediäre Ebene selbst umfasst, sondern auch eine Verwaltungs- und eine Umsetzungsebene besitzt – letztere im DIFU-Schema als Quartiersebene bezeichnet.

Im Rahmen der politischen Debatten um die Kürzungen in der Sozialen Stadt 2009 und deren Rücknahme der Kürzungen 2013 verfasste der Berufsverband SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- & Landesplanung) ein Positionspapier, in dem das Anforderungsprofil aus planungspraktischer Sicht aktualisiert wurde (SRL 2015):

- └ *„Die Ansprache in die und Dialog mit der Zivilgesellschaft; die Aktivierung und Teilhabe der Bewohnerschaft; die Bürgerbeteiligung ...*
- └ *Ressortübergreifendes Handeln vor Ort ... zwischen den Institutionen (wie Kommunalverwaltung, Wohnungsunternehmen und zivilgesellschaftlich getragenen Akteuren ...*
- └ *Das Entwickeln von umsetzungsorientierten Projekten und das Erarbeiten strategischer Ansätze der Quartiersentwicklung ...“*

SRL (ebenda) ergänzt weitere Punkte explizit mit dem Hinweis, dass hier aus einer ‚Guten Praxis‘ der Sozialen Stadt Elemente in die anderen Städtebauförderprogramme zu übernehmen sind:

- └ *„Kombination investiver und nichtinvestiver Maßnahmen innerhalb der Städtebauförderung zum einen durch das Ermöglichen nichtinvestiver Maßnahmen innerhalb der Städtebauförderung, zum anderen durch eine Passfähigkeit anderer nichtinvestiver Programme zu den Maßnahmen und Projekten in einem Städtebaufördergebiet.*
- └ *Interdisziplinäres Handeln und Finanzieren, dadurch Ressourcenbündelung auf Quartiersebene.*
- └ *Kooperationsfähigkeit mit der Zivilgesellschaft: mit Stiftungen, Wohnungsunternehmen, lokalen Wirtschaftsverbänden ..., Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Trägern sozialer Dienste und Einrichtungen, Trägerverbänden, mit Bürgerinitiativen.*
- └ *Gute Qualität der Bürgerbeteiligung durch die praktische Anwendung vielfältiger Formate, dabei auch Ansprache benachteiligter Gruppen im Quartier und Einbeziehung dieser in Planungsvorhaben, institutionell enge Verknüpfung mit Selbstbestimmungsgremien der Nachbarschaften, teils in Kooperation, teils durch Schaffung solcher Strukturen durch ein Quartiersmanagement, Verfügungsfonds und andere ad-hoc-Formate zur Aktivierung und Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements.“*

Steuerungsnotwendigkeiten in der Quartiersentwicklung

Aus all diesem Weiterdenken von Quartiersmanagement zu destillieren, was denn ein Quartiersmanagement generell steuern soll, wird nicht ohne weiteres gelingen, ohne so sehr zu verallgemeinern, dass man am Ende über Planungssteuerung oder Bestandsentwicklung allgemein spricht. Aber setzt man sich in die praxisbezogene Lage, irgendwo ein Quartiersmanagement neu einzurichten, so ergeben sich, basierend auf einer Übersicht von Greifenhagen und Neller (2005, 22), einige hinweisgebende Fragen:

Welche Entscheidungskompetenz hat ein Quartiersmanagement, in welche Steuerungsgruppen ist es integriert und wie und bei wem soll sich notwendiges Wissen akkumulieren? Idealtypisch entscheidet

ein Quartiersmanagement nichts über Planungsvorhaben und alles über Planungsprozesse im jeweiligen Quartier. Auch als eine Art Projektentwickler für kleinteilige Projekte z. B. in sozialen Infrastruktureinrichtungen oder im (halb-) öffentlichen Raum ist es nicht an der Entscheidung über das Zustandekommen eines solchen Projekts beteiligt, es fungiert auch nicht als Antragsteller,⁶⁰ sondern agiert eben in der Zwischenrolle des Planens und Entwickelns, manchmal auch als Inspirationsquelle in der lokalen Akteurslandschaft. Dafür muss das Quartiersmanagement quasi-umfassend zu den vielfach sektoral fragmentierten Steuerungsgruppen (Jugend, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur etc.) Zugang haben.

Daher muss eine kommunale Verwaltung auch passfähig zum Quartiersmanagement sein. Egal, ob das Quartiersmanagement aus kommunalen Mitarbeitern oder einem freien Planungsbüro besteht, die Kommune muss dafür ihre Strukturen andockfähig machen. Das war 1999 eher von individuellen Traditionen einer Kommune abhängig, aber inzwischen ist SRO so etabliert genug, dass (nicht nur bei Einrichtung eines Quartiersmanagements) eine Kommune folgende wieder bei Greiffenhagen und Neller (ebenda) entlehnte Fragen beantworten können muss: Wie lassen sich ämterübergreifende Kooperationen steuern, wer koordiniert bei Konflikten zwischen unterschiedlichen Referaten, wer entscheidet über Konflikte? Wo liegt die letztinstanzliche Gesamtverantwortung? Viele Projekte eines Quartiersmanagements werden mittelbar oder unmittelbar von Einrichtungen getragen werden, die wiederum von der Kommune getragen werden. Die Notwendigkeit, ämterübergreifend zu agieren, ergibt sich da schon automatisch. Das muss eine Kommune können, wenn sie kompatibel zu einer quartiersbezogenen Steuerung entsprechend eines Quartiersmanagements sein will. Die beiden letzten ebenso bei Greiffenhagen und Neller (ebenda) entlehnten Fragen sollen dazu überleiten: Wie lässt sich bei Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren demokratische Transparenz sichern? Welche Rolle kommt den kommunalpolitischen Gremien als demokratisch legitimierte Instanz zu?

Das ‚Spinnennetz‘ des Intermediärs

Zurück aber zu den Ursprüngen des Quartiersmanagements. Das DIFU (in seiner Rolle als begleitforschende Transferstelle des Bundesprogramms) hat eine definitorische Übersicht zum intermediären Charakter eines Quartiersmanagements erstellt, die zwar maßgeblich für eine ideale Praxis wurde, aber de facto stark vereinfacht umgesetzt wurde. Aus der ‚Guten Praxis‘ heraus ergibt sich daher steuerungstheoretisch zum einen eine Vereinfachung dieser Darstellung, andererseits eine Ergänzungsnotwendigkeit um SRO und GWA.

Die drei Ebenen im DIFU-Modell und die Kritik daran:

Difu geht von drei Ebenen aus (siehe Abbildung 11, nächste Seite). Es postuliert bereits in der frühen Umsetzungsphase des Bundesprogramms, dass ein Quartiersmanagement keine Aufgabe für eine einzelne Person sein kann, sondern eine Art Team sein muss, welches auf unterschiedlichen Ebenen kommunaler und lokaler Steuerung agieren muss; hierfür sind Zuordnungen und Zuständigkeiten notwendig (DIFU 2003, 176). Denn im Aufgabenspektrum von advokativer Vertretung der Quartiersinteressen auf gesamtkommunaler Ebene einerseits bis hin zur kleinteiligen Projektentwicklung mit

⁶⁰ Als Ausnahme muss gelten, dass das Quartiersmanagement formal die Trägerschaft für ein Projekt übernimmt, wo die Gruppe, welche das Projekt umsetzt, keine eigenständige formale Trägerschaft bilden kann oder will. Exemplarisch: Nicht für jedes Straßenfest, Elternkochkurs im sozialen Zentrum oder Jugendbeteiligungsworkshop muss erst ein Verein gegründet werden.

der Bürgerschaft im Quartier andererseits arbeitet ein Quartiersmanagement nicht nur vielfältig, sondern ebenenübergreifend. Es gibt die Quartiersebene, welche sehr stark – und ausschließlich(!) – den bewohnerbezogenen und aktivierenden Arbeitsbereich des Quartiersmanagements umfasst. Hier ist auch jene ‚Sollbruchstelle‘, wo sich Quartiersmanagement als Teil einer Städte**bauf**örderung den populistischen Vorwurf der Quartierssozialarbeit ohne Stadtentwicklung gefallen lassen musste und wo dann 2009 auf Bundesebene die Infragestellung der Sozialen Stadt als Städte**bauf**örderprogramm stattfand.⁶¹

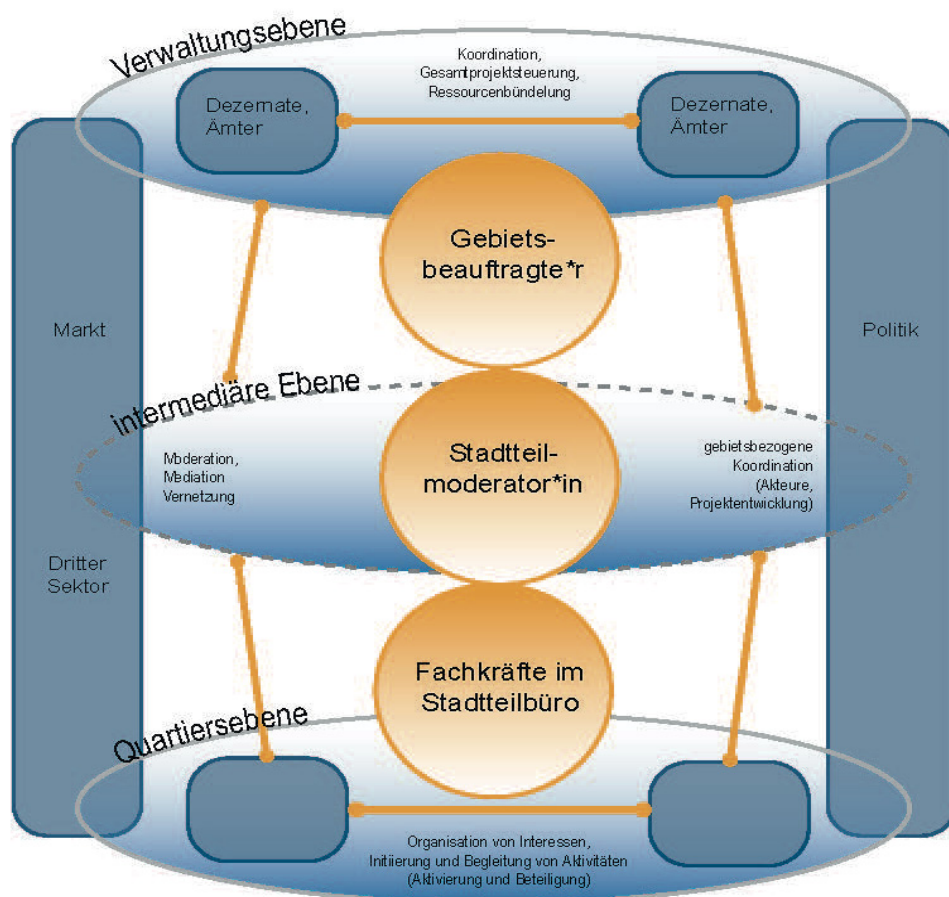


Abbildung 12: Das Quartiersmanagementmodell des DIFU (und ISSAB) von 2002 (eigene Darstellung nach Difu 2002, 36)

Die mittlere Ebene hat das DIFU intermediär genannt. Ob das in Bezugnahme zu den vorherigen Steuerungsinstanzen (Beauftragte in der Sanierung etc., s.o.) gemeint war oder eine neue Zwischenebene zwischen Quartier und Gesamtkommune artikuliert werden sollte, könnte beides nachvollziehbar begründet werden. Allerdings war von Beginn an missverständlich, dass diese Ebene eigentlich nicht existiert, weil sie nur abstrakt der Ort ist, an dem ‚oben‘ (gesamtkommunale Ebene) und ‚unten‘ (Quartiersebene) zusammengebracht werden soll. Das bedeutet, dass eigentlich die Akteure auf dieser mittleren Ebene dieselben sind, wie auf den anderen beiden Ebenen – die mittlere Ebene also lediglich der abstrakte Ort ist, an welchem ‚oben‘ und ‚unten‘ zusammenkommen. Damit umfasst die mittlere Ebene hier das Kerngeschäft eines Quartiersmanagements (DIFU 2003, 177): Moderation, Koordination, Beteiligung, Aktivierung, Dialog- und Konfliktmanagement. Interessanterweise

⁶¹ Zur Debatte nach 2009 ausführlich z. B. Hirth und Schneider 2011, 22ff. sowie Güntner 2012, 10ff.

ist dann aber die Gesamtprojektsteuerung auf der obersten, der Verwaltungsebene angesiedelt. Damit ergibt sich schon strukturell ein Dilemma, wenn man diese Ebenen trennt, denn dann ist die Ebene, die für all das prozedurale Planen zuständig ist, weder die Ebene, auf der die Gesamtverantwortung für ein Quartiersmanagement liegt, noch diejenige Ebene, wo die Verankerung in der Bürgerschaft angesiedelt ist. Nicht umsonst verweist das DIFU daher bereits auf die Idee der in Personalunion verbundenen Ebenen (ebenda, 178; siehe auch Tabelle 14).

Steuerungs- und Handlungsebenen von Quartiersmanagement (2002)		
In Quartiersmanagement einbezogene Ebenen	Nennungen absolut	Nennungen in %
Verwaltung, intermediärer Bereich und Quartier	179	80,6
Verwaltung und intermediärer Bereich	16	7,2
Verwaltung und Quartier	4	1,8
Nur Verwaltung	6	2,7
Intermediärer Bereich und Quartier	6	2,7
Nur intermediärer Bereich	3	1,4
Nur Quartier	0	0,0
Keine Angabe	8	3,6
Gesamt	222	100,0
DIFU 2003, 179		

Tabelle 14

Schubert und Spieckermann (2010, 49) greifen dieses Drei-Ebenen-Modell auf und benennen institutionelle Konstruktionen, welche den Ebenen entsprechen. Auf der Verwaltungsebene benennen sie eine „Geschäftskreise verknüpfende Koordinationsstelle“ (ebenda) und siedeln die in der Leitungs- bzw. Stabsebene an. Das ist nachvollziehbarerweise klassische Sozialraumorientierung, zeigt dadurch aber auf, dass aus heutiger Sicht eine sozialraumorientierte Verwaltung die entscheidenden Andockstellen fürs Quartiersmanagement besitzt. Die untere Ebene nennen sie Quartiersmanagement (ohne Binnen-S), „...dem neben eine/r Entwicklungsmoderator/in auch dezentral eingesetzte Kräfte von kommunalen Fachverwaltungen angehören können“ (ebenda). Das klingt nicht nur sperrig, es ist auch ein zu kurz gegriffenes Denkmodell, GWA und SRO in der Vorstellung einer Entwicklungsmoderation zu verbinden. Planung als Profession kommt hier nur in marginal vor. Ihre mittlere Ebene besteht nur aus einer die auf Quartiersebene vorhandenen Strukturen aufnehmenden Trägerkonstruktion (ebenda). Das kann alles Mögliche sein und ist m. E. auch nicht geeignet, die genannten Defizite der mittleren Ebene des DIFU-Modells zu beseitigen.

Das Hauptdefizit bei den Denkmodellen zur mittleren Ebene von damals besteht nun einmal in der Vermischung von bottom-up gemeinter Gemeinwesenarbeit, strategischer Planung und normativen Setzungen. Die Kommune ist Auftraggeber bzw. es existiert ein Hierarchieverhältnis von Amtsleitung und Mitarbeiter bei verwaltungsinternen Quartiersmanagements. Es ist sicherlich so, dass ein Quartiersmanagement alle diese Dinge in Einklang bringen muss und dass es dafür notwendig war, ein Modell zu entwickeln, dass diesen Versuch startet, aber das DIFU-Modell erscheint in der Vermengung der Professionen Verwaltung, GWA und Stadtplanung/-erneuerung ungenau. Das kann aus heutiger Sicht nicht vorgeworfen werden, da sich damals alle drei Professionen parallel und z. T. unab-

hängig voneinander in den letzten 25 Jahren massiv reformiert haben und 1999, als Soziale Stadt eingeführt wurde, sich mitten in ihrem jeweiligen Reformprozess befanden.

Manchmal haben auch ganz praktische Dinge zu den Verunklarungen geführt, die hier für das Drei-Ebenen-Modell beklagt werden. Wenn, wie häufig, das Quartiersmanagement-Büro nicht nur Quartiersmanagement-Büro war, sondern auch Vereinshaus, Bürgertreff oder Stadtteilcafé – oder umgekehrt das Quartiersmanagement an solchen Orten angesiedelt wurde (DIFU 2003, 183), dann war die Außenwahrnehmung des Quartiersmanagements deutlich eher an GWA orientiert als es das Drei-Ebenen-Modell suggeriert hätte. Ganz anders wurde ein Quartiersmanagement wahrgenommen, wo es nur eine Art ‚reisenden Beauftragten‘ gibt, der das Büro beispielsweise in einem Dienstgebäude hat, aber auf allen möglichen Gremien, Runden und Festen im Quartier präsent ist. Hier spielt sich die Koordinationsrolle in den Vordergrund, aber möglicherweise auch die Rolle als Vertreter der Kommunalverwaltung vor Ort. Wieder ganz anders sieht es aus, wenn in einem Stadtteilladen Unmengen von Plänen die ‚Wanddekoration‘ bilden, um Beteiligungsprozesse durchzuführen – dann sieht ein Quartiersmanagement wie ein Planungsbüro aus. Aehnelt und Kahl (2008, 13f.) haben dies in einer Evaluation der Sozialen-Stadt-Gebiete in NRW durch die Unterteilung der Aufgabe des Büros vor Ort mit den drei Funktionen Anlaufstelle, Koordinationsstelle und interdisziplinäres Gebietsteam strukturiert.

Die Ausgestaltung der Kooperation im DIFU-Modells und die Kritik daran

Das DIFU beschäftigt sich auch ausführlich mit dem Zusammenwirken dieser drei Ebenen, was im Folgenden kurz dargestellt und kommentiert werden soll. Denn dem Quartiersmanagement sollte die Verknüpfung des hierarchisch oder parametrisch gesteuerten kommunalen Verwaltungshandelns mit dem spontanistisch *bottom up* gesteuerten zivilgesellschaftlichen Handeln gelingen. Dass es ihm generell mehr oder weniger erfolgreich gut gelang, ist m. E. einer der Schlüssel für den Erfolg dieses Instruments innerhalb der Sozialen Stadt und darüber hinaus. Daher lohnt sich ein vertiefender Blick, wie diese Verknüpfung durch das begleitforschende DIFU beschrieben wurden. Beide Welten, die ‚Systemwelt‘ und die ‚Lebenswelt‘, zu verbinden, wurde zuerst als Problem unterschiedlicher Geschwindigkeiten definiert. *„Die Kooperation der drei Quartiermanagement-Ebenen muss vor dem Hintergrund der Unterschiede zwischen Systemwelt und Lebenswelt gestaltet werden, die sich unter anderem im Problem zweier Geschwindigkeiten äußern: dem durch die Antragstellung auf Fördermittel entstandenen zeitlichen Vorlauf der Verwaltung, ihrer zeitlichen Gebundenheit durch Vorgaben des Haushaltsrechts zur Jährlichkeit des Mitteleinsatzes und ihrem Zwang zu Planungseffizienz sowie zur Einhaltung von Programmlaufzeiten und Bewilligungszeiträumen stehen die Prozesshaftigkeit, Eigendynamik, Komplexität und damit meist deutlich unterschiedliche Geschwindigkeiten im intermediären Bereich, vor allem auf der Quartiersebene, gegenüber“* (DIFU 2003, 185f.). Damit wurde Quartiersmanagement auch zu einem Management dieser Schnittstellen insbesondere im Kontext der Bürgerbeteiligung und hat hier machbare Verfahren entwickelt, die sich für die Kompromissfindung in Planungsbeteiligungsprozessen als hilfreich erwiesen haben (darauf wird ausführlich in den Fallbeispielen eingegangen). Teil dieses Erfolgs war die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Quartiersebene, nicht zuletzt mittels des Verfügungsfonds. Nicht nur das Entscheiden-Können ist dabei relevant gewesen, sondern auch die zeitnahe Umsetzbarkeit von Entscheidungen (ebenda, 187). Dagegen blieb immer eine Schwäche des Modells, dass man zwar Verfügungsfonds einrichtete, aber in der Regel darauf verzichtete, neben der Städtebauförderung andere Ressortmittel mindestens in die Diskursgremien der intermediären Ebene, geschweige denn in die Quartiersebene regelhaft zu übertragen. Immer wieder stellen Quartiersmanagements ihre geringe Macht und Einflussnahme bezüglich der Ausstattung sozialer Infrastruktur im Quartier fest, sei es im Sozial-, Bildungs-,

Kultur- oder Jugendressort (bei letzterem noch am ehesten). Meist war nur der Hebel der Entscheidung über die bauliche Hülle einer sozialen Infrastruktur nutzbar, um andere Ressorts dazu zu bringen, auch über den Betrieb gemeinsam zu entscheiden. Hier sollte sich Soziale Stadt auch immer von anderen Städtebauförderprogrammen unterscheiden (tat dies sicher in einer Reihe von Praxisfällen auch), behielt aber immer eine Schwächeren-Position gegenüber anderen Ressorts.

Einer der Gründe hierfür war, dass man in der definitorischen Fassung von Gremienstrukturen auf der intermediären Ebene sehr unkonkret blieb. Man verband sie jedoch mit dem generellen Anspruch, Vertretungen aller Gremien überein zu bringen – und die hehren Ansprüche und Verankerungen der Betroffenenbeteiligung der behutsamen Stadterneuerung in die damals neuen Programmatiken zu bringen: *„Die vertikale Vernetzung ... erfolgt in den meisten Modellgebieten durch die Teilnahme von Vor-Ort-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern an Verwaltungsgremien oder – umgekehrt – die Beteiligung an lokalen und intermediären Foren, sie ist damit nicht im Sinne eines Schnittstellenmanagements geregelt“* (DIFU 2003, 186). Damit wurde auch folgende, meines Erachtens fundamentale Unterscheidung des Zwecks solcher vertikal verknüpfenden Gremien nicht ausgearbeitet. Sollte es sich a) um ein rein informationelles, auf administrative Fragen zielendes, entscheidungsvorbereitendes Gremium handeln, welches nur dafür da ist, die vertikale Vernetzung zu leisten; oder b) um ein entscheidungsvorbereitendes Beteiligungsgremium im Sinne der Anhörung auf der Partizipationsleiter? Es sind unterschiedliche Abwägungsprozesse, die hier stattfinden. In einem Gremium des Typs a) kann es darum gehen, intersektorale Abwägungen durchzuführen und Dissense innerhalb der Entscheider zu moderieren. Ein Beispiel kann das Ringen zwischen den Ressorts (Kultur, Jugend, Bildung, Soziales etc.) sein, wer zu welchen Anteilen ein neu zu bauendes oder zu sanierendes Nachbarschaftszentrum betreibt. In einem Gremium b) steht dagegen die Abwägung innerhalb der Vertikale im Vordergrund, also die Frage, zu welchem Grad die Verwaltung auf Zustimmung ihres Handelns in der lokalen Zivilgesellschaft trifft oder wie die lokale Zivilgesellschaft ihre artikulierten Anforderungen so einbringen kann, dass sie in Verwaltungshandeln umsetzbar sind.

Hier ist auch die Schwachstelle der Einordnung der Kommunalpolitik durch das DIFU in die Ebenen zu sehen. Sie findet über die individuellen Personen Teil der lokalen Zivilgesellschaft und ihrer Debatten statt. Zudem entscheidet sie qua kommunale Haushaltspolitik über das generelle Vorhandensein von Ressourcen in einem ganz bestimmten Verhältnis zueinander, fasst also jenseits der Entwicklungsziele eines Quartiers den gesamtstädtischen Rahmen. Kommunalpolitik agiert also auf allen Ebenen gleichzeitig. Damit ist sie systemisch zwar als redundantes Instrument vertikaler Verknüpfung geeignet, nicht aber unbedingt als systemintegriertes Element (z. B. Mitgliedschaft in Quartiersmanagement-bezogenen Gremien), denn dort spielt Politik zwangsläufig eine Doppelrolle – Teil der lokalen Zivilgesellschaft ‚unten‘ und rahmensetzend über die Ressourcen entscheidend ‚oben‘. An den Stellen, wo Verwaltungsmitarbeiter ebenfalls teilweise politische Ämter ausüben (z. B. Dezernate leiten), gilt für diese dasselbe. Ebenfalls schwierig ist, wo aus sachlichen Gründen Verwaltungsmitarbeiter unterschiedlicher Hierarchiestufen in ein und demselben Gremium sitzen (z. B. in dem einen Sektor eine Amtsleitungsebene, in dem anderen Sektor eine Gruppenleitungs- oder Sachbearbeiterebene), auch hier sind Rollenkonflikte vorprogrammiert. Diese fundamentale Ausdifferenzierung zwischen der notwendigen Teilnahme von Akteuren am Diskurs über Inhalte der Quartiersentwicklung einerseits und der Entscheidungskompetenz über Fördermittelressourcen und kommunale Finanzströme andererseits unterblieb vielfach. Der schlichte Verweis auf das Problem eines überkommenen Politikverständnisses (ebenda, 188), den das Difu adressiert, greift zu kurz. Denn wenn die für die Systematisierung von Quartiersmanagements entwickelte Gremienlogik gar nicht weiß, ob sie kommunale Politik als etwas primär parlamentarisches empfindet, wo Abwägungsprozesse zwischen politischen

Lagern im Diskurs stattfinden und der einzelne Politiker Teil des Diskurses ist oder sie Politik als etwas nur an Exekutive Orientiertes empfindet, wo starke Führungsfiguren die Richtung vorgeben und der einzelne Politiker dieser Richtungsentscheidung lediglich assistiert, dann werden ex ante auch keine Rollenkonflikte antizipiert. Es zeigt sich, dass Quartiersmanagement-Strukturen parallel zur Kommunalpolitik stattfinden, diese auch als Machtverlust seitens der Politik empfunden worden (ebenda, 21). Politik musste auch selbst erst einmal die NPM-gemäße Trennung in Politikverantwortung (Formulierung von Zielen) und Verantwortungsübernahme (Umsetzung von Zielen) durchbuchstabieren (ebenda, 21). Aber das spricht eigentlich erst recht dagegen, Konfliktsituationen eher auszublenken und eine generelle Konsensorientierung vorauszusetzen. Das muss nicht notwendigerweise, mag aber damit zusammenhängen, dass Soziale Arbeit generell eher auf Konfliktüberwindung aus ist und bis zu einem Grad auch zwangsläufig konsensorientiert agieren muss.

Unter der Forderung „*Produktive Widersprüche statt naivem Vertrauen*“ haben auch Hinte et al. (2004, 82ff.) deutlich darauf hingewiesen, dass der Konflikt über unterschiedliche politische Auffassungen über Quartiersentwicklung nicht wegmoderiert werden kann und soll, sondern dass das Quartiersmanagement ein Instrument sein kann, diese Konflikte zu rationalisieren und aufzudecken. Wo kein Konsens, da ist es am Quartiersmanagement, dafür zu sorgen, dass Grundwerte wie Meinungsfreiheit bewahrt bleiben. Dafür gehören Konflikte in der Sache hin und wieder einfach in die kommunalpolitische Arena, statt in das Mehrebenenmodell konsensorientierter Gremien. Denn dort, wo ein nicht einlösbarer Anspruch an die Akteure und Gremien innerhalb dieses Mehrebenenmodells zur politischen Konfliktlösung aufgestellt wird, zeigt das Modell Quartiersmanagement Akzeptanzschwächen. Farbbeutel auf Quartiersmanagement-Büros wie in Berlin-Neukölln⁶², wo (berechtigte wie unberechtigte) Gentrifizierungsängste artikuliert werden, zeigen daher systemische Schwächen eines Quartiersmanagements. Diese sind eigentlich stärker ein mögliches kommunales Politikversagen – aber das Politikversagen lässt sich in einem konfliktreichen Stadtteil nicht gegen diese systemische Schwäche aufrechnen.

Insgesamt hat dieses Drei-Ebenenmodell zwar einerseits Leitbildcharakter für das Quartiersmanagement innerhalb der Sozialen Stadt bekommen, andererseits gilt die Soziale Stadt als ein Potpourri von Praxen und sehr individuell geprägter Institutionalisierungen dieses Steuerungsinstruments. Daher soll im weiteren Verlauf dieses Gesamtkapitels von diesem Ebenenmodell Abstand genommen werden, um aus heutiger Sicht definieren zu können, was Quartiersmanagement eigentlich ist. Denn inzwischen greift dieses Modell weder hinreichend in einer theoretischen Diskussion noch in der Beschreibbarkeit der unterschiedlichen Praxen von Sozialer Stadt und von Quartiersmanagement inner- und außerhalb dieses Förderprogramms. Es war letzten Endes ein Kind seiner Zeit.

Weiterentwicklungen des DIFU-Modells und Versuche der Typologisierung

Auch wenn Schubert und Spieckermann dieses Drei-Ebenen-Modell als Ausgangssituation übernehmen, versuchen sie 2004 eine zusätzliche organisatorische Systematisierung des Quartiersmanagements zu erzielen und befassen sich eher mit der formalen Verankerung des Quartiersmanagements in Bezug auf die kommunale Verwaltung (Schubert und Spieckermann 2010, 25ff.):

Typ 1 ist die vollständige Einbettung des Quartiersmanagements in die städtische Verwaltung, ein Typ, für den vor allem NRW-Großstädte stehen. Hier sind die Quartiersmanagement-Mitarbeiter

⁶² Ein Foto davon zierte mehrere Jahre den Aushang meiner Lehrveranstaltung ‚Planungssteuerung‘ an der Bauhaus-Universität Weimar.

personalrechtlich und organisatorisch Verwaltungsmitarbeiter, die in einem Vor-Ort-Büro zu finden sind und i.d.R. ein Tandem aus den Ressorts Stadtentwicklung und Jugend/Soziales darstellen. Hier wird also die Intermediäresebene faktisch in die Verwaltungsebene integriert. Das ermöglicht leichtere Kommunikationswege bei der Verknüpfung von horizontal versäulter Verwaltung und entlang der Quartiersmanagement-Ebenen vertikal arbeitendem Quartiersmanagement. Das Quartiersmanagement fungiert hier analog von Beauftragten für Querschnittsthemen (Gleichstellung, Integration etc.) oder Gebietsbeauftragten in sozialraumorientierten Resorts. Quartiersmanagement ist hier also eher Begleitelement der inneren Reform von kommunaler Verwaltung, zu der eben auch Gebietsbezug des eigenen intersektoralen Handelns gehört. Die potenziellen Probleme in der Verkörperung eines neutralen Moderators in der Bürgerbeteiligung eines für Stadterneuerung zuständigen Mitarbeiters, der trotz Vor-Ort-Büro in die Hierarchie einer Verwaltung angesiedelt ist, sind schon aus den Vorgängerprogrammatiken bekannt und hier nicht aufgehoben.

Typ 2 ist die städtische Entwicklungsgesellschaft, die als Sanierungsträger sowohl aus der Behutsamen Stadterneuerung als auch aus der sogenannten Kahlschlagsanierung bekannt ist. Diese Variante erscheint mir zu einem damaligen Zeitpunkt eher rückschauend auf die Vorgängerprogrammatiken der Stadterneuerung gemünzt zu sein. Aus heutiger Sicht kann bei einer gedanklichen institutionellen Erweiterung konstatiert werden, dass gerade jenseits der Sozialen Stadt es eine Reihe von Quartiersmanagements gibt, die von öffentlichen Wohnungsunternehmen getragen werden, auch Lösungen innerhalb von Stadtwerke-Beteiligungen o.ä. sind denkbar. In der Geschichte der Stadterneuerung hat sich immer wieder gezeigt, dass sich hier flexible Möglichkeiten der Installation intermediäre Strukturen bei diesem Typ ergeben, gerade in städtebaulichen Entwicklungsgebieten, welche für diesen Typ wohl Namenspathe waren. Die bei Typ 1 benannten Probleme hinsichtlich der Weisungsgebundenheit als Angestellter kommen bei einer stadteigenen Gesellschaft mindestens genauso zum Tragen, verschärft sogar noch durch die Anbindung ausschließlich an eine privatrechtlich verankerte Gesellschaft.

Typ 3 ist steuerungstheoretisch die Vergabe an Externe; es sind die häufig in der Praxis vorkommenden beauftragten Planungsbüros. Wesentlicher Unterschied zu den vorherigen Typen ist, dass ein unabhängig agierendes Planungsbüro, welches nur eine Zeitlang Auftragnehmer ist, freier mit den Hierarchien umgehen kann und damit viel stärker der idealen Aufteilung der Ebenen entspricht. Nicht umsonst hat sich dieser Typ aus den Erfolgsgeschichten der Behutsamen Stadterneuerung der 1980er-Jahre evolutorisch entwickelt (siehe in Kapitel 4.2.4).

Typ 4 bilden Vereine, entweder als Einzelverein oder als Verbund, sie werden von Schubert/Spieckermann als eine gute Lösung hinsichtlich der Verankerung in der lokalen Zivilgesellschaft gesehen. Sofern es sich in der Praxis aber um Träger handelt, die juristisch als eingetragener Verein fungieren, sie also die rechtliche Konstruktion eines Dienstleisters gewählt haben, handelt es sich faktisch aber um Typ 3. Typ 4 sind die Verbundformen, wo zivilgesellschaftlich verfasste Strukturen und sozialraumorientierte Beauftragte der Verwaltung gemeinsam agieren. Die Vorteile, die Schubert und Spieckermann benennen, mögen zwar zutreffen, wiegen aber nicht die Nachteile auf, die hier meines Erachtens überwiegen. Die Mischung von Verwaltungsvertretern und zivilgesellschaftlichen Vertretern in Verbünden suggeriert erst einmal eine starke Mitbestimmung. Das Problem ist nicht nur hier, dass Verwaltung nun mal primär Entscheider über oder Weiterleitender von Fördermitteln ist. Agieren auf Augenhöhe wird also nur suggeriert, ist aber tatsächlich nicht vorhanden. Daher sind solche Modelle selten – wenn überhaupt, agieren im Stadtteil verankerte Vereine eher ohne unmittelbare Beteiligung der Verwaltung. Steuerungstheoretisch sind sie dann Externe wie Planungsbüros,

aber natürlich bedeutet die Auftragsvergabe oder der Entzug derselben an einen Stadtteilverein andere politische Implikationen als an ein Planungsbüro, denn Stadtteilvereine sind per se mit lokalen Politikstrukturen verbunden. Die professionelle Zusammensetzung eines Quartiersmanagements mag sich fallweise als unterschiedlich herausstellen, weshalb es m. E. in Ordnung ist, diesen Typ als eher GWA-orientiert und eher entfernt von der professionellen Ebene der Stadterneuerung und Stadtplanung wahrzunehmen.⁶³

Das Zusammenspiel von Gemeinwesenarbeit und Sozialraumorientierung im Quartiersmanagement

Hinte et al. (2004, 49ff.) entwickeln ihr Verständnis von Quartiersmanagement zum einen durch Interpretation der damals vom DIFU gelegten Grundlagen des Drei-Ebenen-Modells, setzen aber, dem eigenen professionellen Hintergrund gemäß, einen Schwerpunkt auf die GWA innerhalb des Quartiersmanagements. In ihrer Publikation von 2004 setzen sie sich dabei auch mit der Diskussion auseinander (ebenda), bei der sie (als ISSAB) und das DIFU die zentralen wissenschaftlichen Akteure bei der instrumentellen Ausgestaltung der Sozialen Stadt gewesen waren. Sie definieren die Aktionsorte des Quartiersmanagements auf drei scheinbar übereinander liegenden Ebenen: dem Wohnquartier, der intermediären Ebene und dem politisch-administrativen System. Die intermediäre Ebene schwebt seltsam ortlos zwischen unten und oben, ganz praktisch mag man die Vorstellung gewinnen, dass man sich als intermediäre Ebene mal rund um einen Tisch eines Büros, Laden oder soziokulturellen Zentrums, mal in einem außerhalb des Wohngebiets befindlichen Bürodienstgebäudes findet. Daraus postulieren Hinte et al., dass man Quartiersmanagement auch außerhalb des Quartiers mache. Aus dieser Vorstellung erklärt sich ein wenig, warum in der Praxis mit wenig Personal ausgestattete Quartiersmanager beim Blick auf die Standards setzende Grafik (Abbildung 12) feststellten, dass sie Gebietsbeauftragter, Stadtteilmoderator und Fachkraft im Stadtteilbüro gleichzeitig auf allen drei Ebenen sind und sowieso alle in den ovalen Kullern benannte Tätigkeiten durchführen. Sie wurden zur berühmten eierlegenden Wollmilchsau. Wenn aber nun der Eindruck entstand, dieses Ebenenmodell sei praktisch nicht mehr relevant, weil sowieso alles intermediäre Ebene zwischen Bürger und Auftraggeber Verwaltung sein, dann ist es notwendig, dieses Ebenenmodell neu zu interpretieren bzw. sich mit den damaligen Interpretationen zu befassen; und dabei hilft das Verständnis von GWA und SRO, das heute auch fortentwickelter ist als rund um 2002.

Als erstes ‚fusionierten‘ in der Praxis intermediäre und Quartiersebene, denn die Quartiersmanagements gerade in den migrationsreichen Innenstadtquartieren der Großstädte führten mehr und mehr zur Fokussierung eben auf die GWA innerhalb eines Quartiersmanagements. Es wäre also möglicherweise hilfreicher gewesen, die Quartiersebene GWA zu nennen und die intermediäre Ebene zum einen Projektentwicklung und zum zweiten Moderation und alle drei Elemente auf der Quartiersebe-

⁶³ Als indirekter Kommentar hierzu können übrigens die Aussagen des DIFU verstanden werden, welche jenes zur Qualifikation der Quartiersmanager (2003, 190f.) getätigt haben. Dass in der Vorstellung einer Tandemlösung die unterschiedlichen Sektoren (Stadtplanung, Jugend, Soziales usw.) vorkommen, wurde dort nicht noch mal betont; bemerkenswert war allerdings die Nennung möglicher neuer Studiengänge, die alle an Fachhochschulen oder Verwaltungsakademien im Feld der Sozialen Arbeit und/oder der Verwaltungswissenschaft angesiedelt sind (ebenda: 191). Dass die systemischen Fähigkeiten eines Quartiersmanagements seit mehr als zwei Jahrzehnten zum Repertoire der deutschsprachigen grundständigen Planungsstudiengänge gehören, taucht beim DIFU (das übrigens traditionell auch aus jenen Absolventen rekrutiert) erstaunlicherweise nicht auf. Es mag etwas damit zu tun haben, dass das Quartiersmanagement seinerzeit möglicherweise noch als Nische in der Stadtplanungspraxis empfunden wurde. Als vom Städtebauförderprogramm Sozialer Stadt finanzierter Arbeitsplatz mag diese Nischenhaftigkeit stimmen. Als gebietsbezogene Intermediärsrolle (mit oder ohne Vor-Ort-Arbeitsplatz) ist es inzwischen ein regelhaftes Berufsfeld geworden (Bornemann et al. 2017).

ne anzuordnen. Das bedeutet also, dass das Agieren im ‚Aktionsort Wohnquartier‘, also die GWA einerseits und das Moderieren, Kommunizieren über Entscheidungen und das Koordinieren von Akteuren und Entwickeln von Projekten in quartiersbezogenen Netzwerken andererseits neben- und nicht übereinanderstehen – GWA als quartiersverankerte, das andere als scheinbar schwebende Ebene. Das eine ist GWA und das andere ist Stadterneuerung. Und beides ist im Quartier. Das veränderte Verständnis von Aktionsorten ist sicherlich in dem Moment passend, wo man sich verdeutlicht, dass Orte des Entscheidens über die Entwicklung eines Quartiers nicht immer im Quartier liegen, sondern in den ‚Zentralen‘ derjenigen, welche solche Entscheidungen (über Ressourcen, Infrastruktur, Personaleinsatz von Wohlfahrtsorganisationen etc.) treffen – aber das Ganze als stadträumlich hierarchisierfähige Ebenen zu betrachten, wird obsolet, wenn man dieses Raumverständnis mit dem Bild des Sitzungstisches materialisiert. Es ist egal, ob er im oder außerhalb des Quartiers steht, solange die richtigen Entscheider über Dinge entscheiden (davon ausgehend, dass Entscheider die Mobilitätsressourcen besitzen, an den Ort jenes Tisches zu reisen). Selbst wenn der Tisch, um den herumsitzend entschieden wird, mitten auf dem Marktplatz des Quartiers stünde, wäre damit noch nicht mal eine Aussage über die Transparenz der Entscheidung gegenüber der Quartiersbürgerschaft möglich.

Auch die oberste Ebene jener neu zu interpretierenden Grafik, die Verwaltungsebene, kann aufgrund der SRO genauso intermediär oder wohnquartierbezogen sein – hier in dem begrifflichen Verständnis von Hinte et al. An solchen Orten ist die Grafik erklärend, wo es keine ausgeprägte SRO gibt, ist das Verständnis einer ‚oberen‘ Ebene der Verwaltung, welche nicht mit dem Quartier verbunden ist, um das es geht. Auch die räumlich materialisierte Vorstellung eines Quartiersmanagements, der zwischen Stadtverwaltung (oder gar Landkreisverwaltung in manchen kreisangehörigen Städten) und Quartiersbüro hin und her pendelt, ist hier stimmig. Dem gegenüber stehen SRO-Systeme wie in Lichtenberg, Wandsbek und Dortmund, wo die Verwaltungsmitarbeiter sogar in die Lage versetzt wurden, Aufgaben der Intermediäresebene (Kommunikation/Moderation, Projektentwicklung, Koordination) zu übernehmen.

Wenn der Autor also Hinte et al. (2004, 53) als Kritik antizipiert, dass man Managementprobleme nicht dadurch verursacht, dass man diese Ebenen leichtfertig als eine Einheit betrachtet, dann ist hier etwas anderes gemeint. Es handelt sich nicht notwendigerweise um Ebenen, die mit hierarchisch systematisierten Aktionsorten assoziiert sind – sondern es handelt sich um drei unterschiedliche professionelle Zugänge: die GWA, über die SRO der professionelle Zugang der Verwaltung und über die Intermediäresebene mit den Aufgabenfeldern der professionelle Zugang der Stadtplanung bzw. präziser der Stadterneuerung (oder Bestandsentwicklung). Denn alle drei professionellen Zugänge miteinander zu vermischen, löst ebenso die Probleme aus wie die Vermischung der Ebenen von DIFU und ISSAB. Interpretiert als professionelle Sphären, nicht als räumliche Ebenen eines Quartiersmanagements, teilt der Autor die Kritik, weshalb sie hier ausführlich wiedergegeben werden soll: Probleme entstehen, wenn man versucht, die professionell Tätigen „... mit Aufträgen zu versehen, die sich völlig unspezifisch quer durch diese Ebenen [Professionen, A.K.] ziehen und damit zur Überforderung der Fachkräfte wie auch zur Unklarheit der Organisation beitragen. Denn [sie] ... sind sinnvollerweise in die je eigene Logik ihrer jeweiligen Sphäre eingebunden. ... Da aber jedes dieser Systeme nach völlig anderen Parametern funktioniert, sind auch durch diese Systeme vertretenen Interessen sehr unterschiedlich. Zum Teil sind sie glücklicherweise deckungsgleich, zum Teil stören sie einander nicht, zum Teil sind sie aber auch außerordentlich gegensätzlich. Quartiersmanagement geschieht indes häufig auf dem Hintergrund einer eher harmonistischen Gesellschaftsvorstellung, die naiv davon ausgeht, dass man – vereinfacht gesagt – doch an einer gemeinsamen Sache arbeite und nur das Beste wolle“ (Hinte et al. 2004, 53). Sicherlich arbeitet man an der gesellschaftlichen Sache: Aber sowohl GWA, als

auch Verwaltung (SRO) als auch Stadterneuerung (Programmatik Soziale Stadt und Quartiersmanagement) haben parallel und eher unabhängig voneinander aus aufeinander Bezug nehmend ihre eigenen Vorstellungen davon entwickelt, wie man auf der Quartiersebene innerhalb einer Gesamtkommune steuert. Quartiersmanagement war in der Tat um 2000 ein Versuch, ein ganzheitliches, eben inter-disziplinäres Steuerungsinstrument zu entwickeln. Und dessen Erfolg bestand nun auch darin, dass andere Disziplinen als die Stadterneuerung in der Lage waren, sich in Teilen eines Quartiersmanagements wiederzufinden. Aber es führte auch dazu, dass das Verständnis von Quartiersmanagement sich ausdifferenzierte und somit auch zwangsläufig verunklarte. Zudem kam hinzu, dass die Steuerungsmodelle quasi aus der Stadtplanung kamen und missverständliche Assoziationen über Räume und Orte des Agierens erzeugte, damit die eigene Wirksamkeit als Theoriemodell schwächte und weder GWA noch SRO explizit in das eigene Modell integrieren konnte.

Erfolg und Grenzen des Quartiersmanagements in der Sozialen Stadt

Als eine der wichtigsten Innovationen seinerzeit galt der gegenüber der vorhergehenden Behutsamen Stadterneuerung deutlich ausgeweitete Umfang von Handlungsfeldern in der Sozialen Stadt. Schuberts und Spieckermanns Systematisierung (2010, 65) soll hier noch einmal als Aufzählung erscheinen: Ein Quartiersmanagement kümmert sich also um die *„Wertschöpfung im Gebiet, Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung, Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur, Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen, Gesundheitsförderung, Schulen und Bildung im Stadtteil, Stadtteilkultur, Sport und Freizeit, [den] Lokale[n] Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, Wohnumfeld und öffentliche[n] Raum, Umwelt, Verkehr“* (ebenda). Und das alles in benachteiligten bzw. überforderten Nachbarschaften.

In diesen *„sind viele professionelle Akteure in der Regel bereits in der Bearbeitung der lokalen Probleme engagiert, aber ihre Kapazitäten sind erschöpft und ihre Kompetenzen begrenzt, sodass für das Missing Link ein Quartiermanagement gebraucht wird“* (Schubert und Spieckermann 2010, 86). Das war für sozial benachteiligte Gebiete eindeutig zutreffend, aber im späteren Verlauf auch nicht falsch für heruntergekommene innerstädtische Zentren, Hauseigentümer ohne Ahnung vom eigenen Tun, von Konversionsflächen überraschte Kommunen etc. Sie konnten später von den prozeduralen Innovationen der Sozialen Stadt profitieren (siehe ausführlich dann im nächsten Kapitel 5.2). Das ist der eigentliche Erfolg des Quartiersmanagements als programmatische Weiterentwicklung der Stadterneuerung insgesamt bzw. als Innovation in der Planungssteuerung.

Dagegen konnte den Quartiersmanagements in der Sozialen Stadt die oben genannte Problemlösung in hartnäckig benachteiligten Gebieten natürlich nicht gelingen. Von Beginn an mussten sie sich der Kritik der Wirkungslosigkeit aussetzen. Gegen die Kritik, solche Probleme auf Quartiersebene als Kümmerer gar nicht lösen zu können, wappnet sich das Quartiersmanagement damit, dass es immerhin eine vertikale Vernetzung hinbekommt (DIFU 2003, 16) – eben durch das Drei-Ebenen-Modell. Der eigentliche Erfolg des Quartiersmanagements liegt schließlich darin, Zweifel an sozial-integrativen Steuerungsinstrumenten auszuräumen, denn der Politikansatz war hinsichtlich *„seiner prozeduralen Bedeutung weit über den materiellen Gegenstandsbereich der Stadtentwicklung hinausweis[end]“* (ebenda).

Denn gerade die querschnittsorientierten Handlungsfelder, die Schubert und Spieckermann (2010, 65) den eingangs genannten noch dazugesellten – *„Befähigung, Artikulation und politische Partizipation, Image und Öffentlichkeitsarbeit, Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring“* (ebenda) – stell-

ten die über die Soziale Stadt hinaus gehende Anwendbarkeit von Quartiersmanagements in gebietsbezogenen Erneuerungsprozessen sicher.

Gerade die damals formulierten normativen Ziele der Sozialen Stadt sind nicht auf benachteiligte Gebiete beschränkbar: (1) die Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen (bauliche Erneuerung), (2) die Verbesserung der individuellen Lebenschancen (soziale Erneuerung) und die (3) Erneuerung des Gebietsimages (DIFU 2003, 12). Sie sind grundsätzlich auf alle Arten erneuerungsbedürftiger Quartiere anwendbar. Und wenn es gut möglich ist, sich auf die Ziele (1) und (3) zu beschränken, weil die gesamtstädtische Situation das Ziel (2) auch ohne Stadterneuerung und Gebietsbezug ermöglicht, dann kann man sich den prozeduralen Innovationen der Sozialen Stadt bedienen, ohne sich dem ursprünglichen Anlass der Sozialen Stadt übermäßig widmen zu müssen. Dieser prozedurale Erfolg der Sozialen Stadt, der in Kapitel 4.1.1 aufgezeigt wurde, und sich 2013 in der Aussage als Leitprogramm der Städtebauförderung manifestierte, ist ambivalent: denn prozedural funktioniert diese Art der Stadterneuerung auch ohne das konstituierende Adjektiv ‚Soziale‘.

Wo damals diese Programmatik fast euphorisch als allgemeiner Problemlösungsmechanismus verstanden werden konnte, ist heute Ernüchterung eingeleitet. Noch immer gilt: *„Die Dimension Raum wird insgesamt verstanden als Überlagerung von physischen Bedingungen, Ort von Erfahrungen und Lernprozessen, als Raum mit Orientierungs-, Symbolisierungs-, Identifikations-, Aneignungs- und Nutzungsfunktionen und damit auch als Statusmerkmal und als Ort der sozialen Selbstdefinition.“* (DIFU 2003, 13). Doch das muss nicht mehr zwangsläufig ein benachteiligtes Gebiet sein, es geht sogar in der Hamburger HafenCity (siehe in Kapitel 5.2.5). Die Verbindung des konzertierten Agierens gegen gesellschaftliche Benachteiligung und physischen städtebaulichen Missständen, die mit der Sozialen Stadt damals erreicht werden sollte, war nicht unauflösbar.

5.2 Jenseits der Sozialen Stadt: der Durchbruch des Quartiersmanagements als Instrument der Planungssteuerung in der städtebaufördernden Stadterneuerung

Am Beispiel Berlin: die Überlappung von Förderkulissen

In allen Bundesländern besteht die Möglichkeit, durch die Kombination von Bundes-, Landes- und zum Teil EU-Mitteln (EFRE, ESF) eigene Landesprogramme der Stadterneuerung aufzulegen. Nur mal angenommen, auf Basis der (vereinfachend auf drei reduzierten) Bundesprogramme Soziale Stadt, Stadtumbau und städtebauliche Sanierung würden 16 Bundesländer ihrerseits je drei Programme designen – ein bundesweiter Vergleich aller Programme würde schon knapp 50 Programme beinhalten. Der nächste Unterteilungsversuch würde darin bestehen, die Programmgebiete der etwa 50 landesspezifischen Programme nur auf die zwei Merkmale ‚innerstädtisches Gründerzeitquartier‘ und ‚Stadttrandgroßsiedlung‘ zu reduzieren und jeweils ein Gebiet pro Typ pro Programm heranziehen – 100 Gebiete müssten sich auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersuchen lassen. Und es geht noch differenzierter: *„Grundsätzlich sind die Programmlinien der Städtebauförderung aufgrund ihrer thematischen Profilierung voneinander unabhängig, eine Verknüpfung der Programmbereiche ist in diesem System nicht vorgesehen. In der praktischen Anwendung zeigen sich zwischen den Bundesländern allerdings Unterschiede: Während einige Bundesländer die verschiedenen Programme räumlich differenziert einsetzen, konzentrieren andere Bundesländer (auch Berlin) die Förderkulissen der Städtebauförderung in bestimmten Gebieten. Durch eine solche zeitliche und räumliche Bündelung der Programme entstehen Mehrfachförderkulissen“* (Kroll 2011, 117).

Dabei wird ein weiterer öfter vorkommender Aspekt durch diesen Begriff der Mehrfachförderkulisse gar nicht erfasst: Gebiete, die im Laufe der Zeit unterschiedlicher Programme Gebietskulisse waren. Alle genannten Formen des Mehrfach-Förderns kommen faktisch in jenen Bundesländern vor, die nicht wie z. B. Hamburg die Programme bereits auf Länderebene in ein gemeinsames Landesprogramm zusammenführen (was nur die Minderheit der Länder tut). *„Bei einer Mehrfachförderkulisse handelt sich um eine räumliche und zeitliche Konzentration von förmlich festgelegten Förderkulissen von Städtebauförderprogrammen. Die räumliche Konzentration der Förderkulissen bezieht sich auf ihre Lage innerhalb eines stadtstrukturell, städtebaulich, sozial oder funktional räumlich abgegrenzten Bereichs der Stadt wie ein Stadtviertel oder Quartier. Die zeitliche Konzentration kommt in der zeitgleichen Anwendung der verschiedenen Städtebauförderprogramme in diesen Förderkulissen zum Ausdruck“* (Kroll 2011, 89).

Es soll sich im Folgenden nun mit den unterschiedlichen Kulissen befasst werden, um zu klären, inwieweit das Steuerungsinstrument Quartiersmanagement auch außerhalb der Sozialen Stadt als Städtebauförderprogramm angewendet wird. Dabei wird bei den drei Stadtumbauprogrammen (Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Kleinere Städte und Gemeinden) einerseits und bei dem Programm Aktive Zentren andererseits ein cursorischer Einblick genommen. Ziel ist dabei nicht, einen Gesamtüberblick zu gewinnen – hierfür sei auf die Veröffentlichungen des Ministeriums hingewiesen (als Zwischenbilanzberichte oft 5–10 Jahre nach Einführung der jeweiligen Programme: BMVBS 2012a; BMVBS 2012b; BMUB 2014a; BMUB 2014b; BMUB 2014c) – sondern zu schauen, inwieweit prozedurale Übertragungen des Sozialen-Stadt-Planungsinstruments Quartiersmanagement auf diese Programme möglich waren, bevor Soziale Stadt 2013 als Leitprogramm (siehe 4.1.1) deklariert wurde. Das ging dann, wenn das aus der Sozialen Stadt kommende Quartiersmanagement weit über den sozialkompensatorischen Ursprung hinausgehen konnte (vgl. Eltges und Kocks 2015, 288). Das wiederum konnte dadurch geschehen, dass ein Gebiet eben Mehrfachförderkulisse und darunter eben auch Soziale Stadt ist, bzw. dadurch, dass andere Städtebauförderprogramme bzw. deren länderspe-

zifische Auslegungen eben Quartiersmanagementinstrumente vorsehen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch die Städtebauförderung politischen Moden unterliegt. Ein Beispiel hierfür lässt sich an der Wanderung des zuständigen Ministerialbereich vom BMVBS (Bauen, Verkehr, Stadtentwicklung) in das BMUB (Umwelt, Bauen, Reaktorsicherheit) erklären. Fortan fiel eine starke Betonung von Maßnahmen im Grün- und Freiraumsektor auf und ein neues Programm ‚Grün in der Stadt‘ wurde ins Leben gerufen (BMUB 2015), aus dem der Stolz sprach, nun auch viele ökologische Aspekte in die Städtebauförderung verankert zu haben. Vom Block 103 in Kreuzberg (SenBW 1994), noch auf Basis der Rechtslage der 1980er-Jahre modellhaft ökologisch saniert über die Solarsiedlung Adams-hof im Soziale-Stadt-Gebiet (Interviewaussagen von Frau Schiller, gefunden in: Krüger 2008, 92) bis hin zum Jugendbeteiligungsprojekt des Welsekiezmanagements zur Lisa Krugwiese, die mit Stadtumbau-Ost-Mitteln aufgewertet wurde: Ökologische, freiraumplanerische und stadtklimatische Aspekte spielten von jeher eine relevante Rolle in der Städtebauförderung. Trivialer Grund hierfür: Entsprechende Maßnahmen waren schon immer zulässig und damit war es immer vom individuellen Quartier abhängig, welchen Handlungsdruck es hier gab. *„Die Erneuerungsgeschichte legt als Schluss nahe, dass es sich um eine Frage von Zeitpunkten, fördertechnischen Gelegenheiten und politischen Opportunitäten ... handelt – und es damit absolut nachvollziehbar ist, warum in der Praxis die Programmsäulen flexibel interpretiert wurden. Abgesehen davon, sind die entscheidenden Voraussetzungen für die Programmsäulen, die ex ante formuliert werden, Parlamentsbeschlüsse, Verordnungstexte und bürokratische Richtlinien. Diese mögen viel Wert auf formale Richtigkeit und Einhaltung der Rechtsvorschriften, aber wenig Wert auf Planungstheorie legen“* (Krüger 2008, 84). Denn am Ende ist doch alles wieder Städtebauförderung; und fast alles, was in einem Erneuerungsgebiet geschieht, lässt sich bei der Bewertung der Einzelmaßnahme in allen Programmsäulen verankern. Gerade Stadtumbau West hat hinsichtlich der Flexibilisierung hierbei seinen Beitrag geleistet, eher in der Nachfolge eines allgemeinen Städtebauförderprogramms (vgl. für die Genese in NRW: Wuschansky 2008; für einen Gesamtüberblick über Stadtumbau insgesamt: Schulz 2016, 184ff.). Das ist der pragmatische Vorteil der Städtebauförderung, erschwert aber, wie eingangs aufgeführt, die wissenschaftliche Abgrenzbarkeit zwischen den Programmsäulen auf einer empirischen Basis.

Am Beispiel Berlin: von der Schwierigkeit, Gebietstypen zu kategorisieren

Für planungstheoretische Betrachtungen ergibt sich damit eine Fülle an schwer kategorisierbaren Programmen und Gebietstypen. *„Zunächst ergibt sich daraus ein grundsätzlicher systemischer Widerspruch: Eine integrierte, vielfältige Handlungsfelder und Funktionszusammenhänge umfassende Zentrenentwicklung kollidiert mit dem aus thematisch und instrumentell differenzierten sowie zeitlich befristeten Programmlinien bestehenden System der Städtebauförderung“* (Kroll 2011, 121). Einerseits sind für fast alle Programmsäulen theoriebasierte Herleitungen der Inhalte nachweisbar; andererseits ist jedes Gebiet anders, und Gebiete unterschiedlicher Programmsäulen scheinen manchmal mehr gemeinsam zu haben als beispielsweise Bremen-Gröpelingen, Pirmasens und Berlin-Südkreuz im Stadtumbau West. Noch schwieriger ist es, wenn mehrere Programme in einem Gebiet gelten.

Hin und wieder wird dennoch versucht, theoriebasiert eine Kategorisierung vorzunehmen. Eine Variante ist, in den Überlappungsgebieten projekt-/maßnahmen- oder handlungsfeldbezogen den Einfluss von bzw. die Beeinflussbarkeit durch einzelne Programme zuzuordnen. Am Beispiel Berlin sollen hier die Kategorisierungen von Kurth (2004) zu den ersten Soziale-Stadt-Gebieten und Krolls (2011) Arbeit zu Moabit dann in Kapitel 5.2.8 vorgestellt werden. Kurth hat die vier sich im Wesentlichen am

Dualismus Altbau/Neubau orientierten Kategorien des Berliner Senats⁶⁴ (vgl. Kurth 2004, 170) zu den ersten 15 Berliner Quartiersmanagement-Gebieten infrage gestellt und ins Verhältnis zu anderen Förderkulissen der Städtebauförderung gesetzt. So kritisiert er, dass die Überlagerung von Quartiersmanagement und herkömmlicher Sanierung nicht begründet wird. Für die innerstädtischen Westberliner Altbaugebiete⁶⁵ bemängelt er das Fehlen einer Evaluation der Sanierung und postuliert eine Überleitung vom Sanierungsgebiet in ein Soziale Stadt-Gebiet (Kurth 2004, 180). Wie weitsichtig dieser Hinweis von Kurth war, zeigt sich weiter unten an Moabit, wo der Eindruck entsteht, dass wirklich jedes Programm außer ‚Kleine Städte und Gemeinden‘ seinen Beitrag zur Quartiersentwicklung leisten soll. Ähnlich ist die Situation für andere ehemalige Berliner Sanierungsgebiete.

Für die Ostberliner Altbauquartiere Helmholtzplatz und Falkplatz in Prenzlauer Berg sowie Boxhagener Platz in Friedrichshain ist Kurth *„nicht ersichtlich, warum nicht das bestehende Sanierungsrecht im Sinne des Quartiersmanagements weiterentwickelt werden kann“* (Kurth 2004, 180). Gerade für den Falkplatz betont Kurth die damals bereits sichtbaren besseren sozialen Ausgangsbedingungen (ebenda, 180). Auch hier lässt sich rückschauend sagen, dass möglicherweise das Sanierungsrecht, welches in der Tat einige Gentrifizierungsprozesse eindämmen konnte (vgl. Bernt 2003, Holm 2006), möglicherweise zielgerechter gewirkt hätte. Dass dieselbe Aussage möglicherweise auch für den Wrangelkiez in Kreuzberg heute gelten würde, war seinerzeit angesichts der Armutskonzentration dort und auch in der Neuköllner Schillerpromenade (vom angrenzenden Tempelhof flogen bis 2008 noch Flugzeuge!) nicht absehbar.⁶⁶ Für Neukölln stellt Kurth (2004, S.180) fest, dass das Problem sich flächig ausbreitender, punktuell vorhandener sozialer Brennpunktsituationen (und später: ebenso flächig vorhandener, punktuell nachweisbarer Gentrifizierungsprozesse) eine weit größere Gebietsbezugsgröße benötigt, als ein einzelnes bereits gefördertes Teilgebiet weiter auszuweisen. Und gerade in Neukölln ist es ersichtlich geworden, dass die inzwischen vielen Quartiersmanagement-Büros sich eher in alltäglichen Fragen der Gemeinwesenarbeit verheddern als wirkliche Akteure in der gesamtbezirklichen Neuköllner Stadtentwicklung zu sein.

Der damalige Schwenk von der physischen Stadterneuerung hin zur gemeinwesenorientierten Quartiersentwicklung wurde in Berlin überhöht. Den Preis Soziale Stadt 2001 gewann der Spielplatz Marie – in einem der Sanierungsgebiete, nicht in einem der Soziale-Stadt-Gebiete Prenzlauer Bergs (ebenda, 197). Und der Projektbericht (SenBWV 1999) liest sich m. E. auch eher wie eines der zeitgleich entstandenen Modellprojekte aus der Sozialen Stadt. Hierzu passt auch die von Kurth herangezogene Fragestellung Bodenschatz': *„Geht möglicherweise neben dem Sozialen die notwendige bauliche, städtebauliche, gestalterische Dimension verloren? Und vor allem: bleibt soziale Stadtentwicklung*

⁶⁴ Die vier Kategorien A-D sind: A Innerstädtische Altbaugebiete in West-Berlin: problembehaftetes Gebiet; B Innerstädtische Altbaugebiete in Ost-Berlin: Verdachtsgebiet; C Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus in West-Berlin; D Großsiedlungen des komplexen Wohnungsbaus in Ost-Berlin

⁶⁵ Hier in Moabit der Teilraum Beusselstraße, in Wedding die Teilräume Soldiner Straße und Sparrplatz; in Neukölln das Teilgebiet Schillerpromenade, in Kreuzberg der Teilraum Wrangelstraße in Schöneberg-Nord/Tiergarten Süd die aneinandergrenzenden Räume Bülowstraße und Magdeburger Platz.

⁶⁶ Für den Wrangelkiez ist eine ähnliche wohl unbeabsichtigte Aufgabenteilung wie in Moabit festzustellen, die hier noch kleinräumiger aneinandergrenzt. Während im alten Wohngebiet zwischen U-Bahnhof Schlesisches Tor und Görlitzer Park Soziale Stadt Aktivierung betreiben sollte, war Stadtumbau West für die Konversion des Spreeufers hin zu einer immobilienwirtschaftlich hochwertigen Waterfront-Lage zuständig. An den Stichworten ‚Cuvrybrache‘ und ‚Guggenheim Lab Berlin 2012‘, an dem schwarz übermalten Blu-Grafitto (hierzu der taz-Artikel von Gereon Asmuth vom 12.12.2014) und an der ersten temporären informellen Siedlung in einer deutschen Stadt lassen sich die nicht bearbeiteten Konflikte an just jenem Ort ablesen, wo beide Städtebaufördergebiete sich berühren (siehe taz vom 6.6.2014 ‚Jesus, Mama und der Müll‘ von Nina Apin).

nicht doch nur ein isoliertes Arbeitsfeld“ (Bodenschatz 1999, gefunden in: Kurth 2004, 197). Ein zuständiger Bundesminister, Ramsauer von der CSU, sollte sich die vielleicht gleiche Frage ein Jahrzehnt später stellen – und kürzte massiv die Programmsäule Soziale Stadt. So sehr das Berliner Quartiersmanagement also instrumentelle Innovationen brachte, die auch standardsetzend für die Quartiersmanagements wurden (Kapitel 4.1), so schwach blieb es als Akteur der Stadtentwicklung.

Das war außerhalb der Innenstadt nicht viel anders, wenn auch deutlich konfliktärmer, da hier andere Programmsäulen der Städtebauförderung überlappend zum Tragen kamen: Für Oberschöneweide, einem damals darniederliegenden deökonomisierten Gebiet, welches heute den größeren der beiden Standorte der HTW Berlin beherbergt, schlägt Kurth (2004, 180) die Aufnahme in das (damals neue) Programm Stadtumbau vor (vgl. auch Krüger 2008, 84). Das einzelne Quartiersmanagement Marzahn-Nord senatsseitig als eigene Kategorie zu führen, ist für Kurth eine Alibi-Handlung (Kurth 2004, 180). Quartiersmanagement ist dort auch etwas geworden, was im Bezirk Marzahn-Hellersdorf eher den Stadtumbau ergänzen sollte (für einen Überblick: BA Marzahn-Hellersdorf von Berlin 2007); dies übrigens anders als bei den Großsiedlungen der anderen Ostbezirke (Lichtenberg, Pankow, Köpenick), wo in den Stadtumbau-Gebieten kein Quartiersmanagement installiert wurde. In innerstädtischen Plattenbaugebieten hat Quartiersmanagement in der Programmsäule Soziale Stadt ohnehin nie eine Rolle gespielt (siehe auch Kapitel 3.3.6).

Am Beispiel Hamburg: RISE in der wachsenden Stadt

Hamburg ist wie Berlin per se ein Sonderfall als Stadtstaat. Gleichzeitig ermöglicht hier jener Status, das Verhältnis Bund – Land – Kommune auch alternativ auszudeuten und die Planungssteuerung in der Städtebauförderung spezifischen Erfordernissen anzupassen. Durch die Zusammenführung aller Programmatiken der Städtebauförderung in eine hamburgspezifische, großstadtgeeignete Programmatik gelang Hamburg ein eigener modellhafter Weg. Wo Berlin modellhaft in einzelnen Programmsäulen war, ist Hamburgs Weg ein anderer: RISE bzw. Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung. Schon am Namen wird deutlich, dass auch hier Nationale Stadtentwicklungspolitik und Leipzig-Charta Pate standen, das gilt auch für Aktive Zentren (weiter unten). Auch die Zeiträume legen das nah: RISE entstand zwei Jahre nach der Leipzig-Charta. Um sich aber mit Leitbildfragen der Stadtentwicklung Hamburgs auseinanderzusetzen, ist es unumgänglich, sich erst einmal mit der dortigen Benutzung des Begriffs Wachstum auseinanderzusetzen. Nach jahrzehntelanger SPD-Herrschaft übernimmt der liberale CDU-Politiker Ole von Beust 2001 das Amt des Ersten Bürgermeisters. Seine Rechtskoalition (CDU + Rechtspopulisten) ‚erfindet‘ 2002 die ‚Wachsende Stadt‘ als Leitbild (FUHH 2007b) – in den 1990er-Jahren ist Hamburg noch in Fachkreisen bekannt für die Armutsbekämpfungsstrategien als Vorläuferprogrammatik der Sozialen Stadt (vgl. Alisch und Dangschat 1994). Dieser Teil der Stadtentwicklungspolitik wurde später ausgeblendet. Mit dem Koalitionswechsel zu den Grünen und der Bildung einer Mitte-Rechts-Regierung wird aus der ‚Wachsenden Stadt‘ ein ‚Wachstum mit Weitsicht.‘ Olaf Scholz, welcher für die SPD dann wieder die Alleinherrschaft 2011 errang, bekannte sich wieder zum ‚reinen‘ Wachstum.

Nichtsdestoweniger lohnt es sich, in das ‚Wachstum mit Weitsicht‘ (FUHH Bürgerschaft 2010) Einblick zu nehmen, denn da finden sich interessante Grundgedanken, die sich auf RISE und damit auf die integrierende Sicht der Hansestadt und Bundesland auf die Städtebauförderung beziehen lassen. Gerechtigkeit und Lebensqualität wurden als zentrale Begriffe ebenso der Notwendigkeit des Wachstums in Hamburg unterworfen wie die übliche Wirtschaftsförderung. Es taucht nicht nur die Stärkung der Quartiere als Leitbildelement auf, auch die Solidarität der Bürgerschaft in den Nachbarschaften wird eingefordert. RISE taucht explizit nicht im Leitbild Wachstum mit Weitsicht auf; ist aber ein Jahr

zuvor (2009) entstanden. Es soll zunächst baulich-investive und soziale Bereiche der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung zusammenführen, steht hier also einerseits programmatisch in der Tradition der Sozialen Stadt (und auch von dessen Hamburger Vorläuferprogramm), andererseits setzt sich Hamburg von dem Trend ab, Soziale Stadt als ‚Sozialprogramm‘ und Stadtbau, Aktive Zentren und Denkmalschutz als ‚Bauprogramme‘ zu trennen, sondern eben diese zusammenzuführen (vgl. FUHH 2012; Schlonski 2012, 14ff.). Kurzum, ergänzt durch Sektorprogramme (z. B. BIWAQ) und Landesprogramme wird die quartiersbezogene Förderung in diesem Bundesland gebündelt und nach landesweit einheitlichen Standards und vergleichbaren Instrumenten durchgeführt. All dies zu tun, bedeutet aber, sich auf die governenzielle Logik der Sozialen Stadt und des Quartiersmanagements einlassen zu müssen: Der Fokus auf die potenziell oder real benachteiligten Quartier, der aktivierende Appell an die solidarische Bürgergesellschaft bzw. Nachbarschaft und der integrierte Stadtentwicklungsansatz unter Einschluss von Sektorthemen wie Bildung und Kultur – all dies macht eine Nähe zu der 1999 entwickelten Stadterneuerungsprogrammatik deutlich. RISE war in diesem Sinne *avant la lettre* ein Begreifen von Soziale Stadt als Leitprogramm der Stadterneuerung.

Am Beispiel Hamburg: RISE als Integrierte Stadtentwicklung gemäß Leipzig-Charta oder Soziale Stadt *reloaded*?

Hamburg besitzt wie auch Berlin ein umfassendes Sozialmonitoring. Die Förderwürdigkeit eines Quartiers leitet sich aus einer wie auch immer gefassten Benachteiligung ab, entweder überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Werte im gesamtstädtischen Vergleich. Das in der Behutsamen Stadterneuerung bereits anklingende, aber erst mit Soziale Stadt umfassend umgesetzte Verständnis funktionaler städtebaulicher Missstände als sozioökonomische stadträumlich beschreibbare Dysfunktionalität ist auch einer der Grundpfeiler von RISE.

Es ist daher auch nicht erstaunlich, wenn die Innovationen aus der Sozialen Stadt nicht nur in Bezug auf eine Programmatik wie Aktive Zentren standardisiert werden, sondern dies über alle Förderprogramme geschieht: Integrierte Entwicklungskonzepte, Verfügungsfonds und Quartiersmanagement – in Hamburg Gebietsentwicklung genannt – finden sich in RISE. Gebietsentwickler a.k.a. Quartiersmanagements „... übernehmen im Auftrag des zuständigen Bezirksamts gebietsbezogene Steuerungs-, Entwicklungs-, Koordinations-, Kommunikations- und Vernetzungsaufgaben. Sie sind im Gebiet präsent – u. a. im Vor-Ort-Büro, das den Menschen im Quartier als Anlaufstelle dient. [Sie] haben Mittlerfunktion und übernehmen die kontinuierliche Kontaktpflege zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zu Interessenvertretungen wichtiger Einrichtungen und Initiativen. Das betrifft in besonderem Maße auch zu bildende oder eingerichtete Stadtteilgremien.“ (FUHH 2012, 10, ähnlich auch Vorkoeper 2013, 288ff.). Auch der im Anschluss daran benannte Anforderungskatalog an ein Quartiersmanagement kann als Standardsetzung circa zehn Jahre nach Einführung des Quartiersmanagements gelesen werden (siehe Tabelle 15). Und weil Hamburg – sozioökonomisch gesehen – so ist, wie es ist, muss RISE auch hinsichtlich seiner Politikintention als governenzielle area-based-policy an Soziale Stadt anknüpfen. Ein integrierter Ansatz der Stadtentwicklung ist in seiner Umfassendheit nicht ohne die ‚weichen‘ sozialen Faktoren denkbar und bekommt zwar somit einen comprehensiven Hautgout, aber da – hamburgspezifisch nachvollziehbar – die Transformation städtebaulicher Strukturen in Bestandsquartieren nicht so eine große Rolle spielt, stehen die nichtinvestiven, konzeptionellen Ansätze der Stadtentwicklung im Vordergrund. Gebaut wird, was sich aus der Konzeption der Beseitigung funktionaler Benachteiligungen ergibt, z. B. der Campus im Steilshoop, der natürlich auch eine städtebauliche Neuordnung des Nordens der Großsiedlung auslöst, primär aber ein konzeptioneller Umgang mit Funktionalität ist. Wie in der Sozialen Stadt als Städtebauförderprogramm folgt die Form

der Funktion – bzw. städtebauliche Handlungsbedarfe ergeben sich aus dem konzeptionellen Umgang mit funktionalen Benachteiligungen und Missständen.

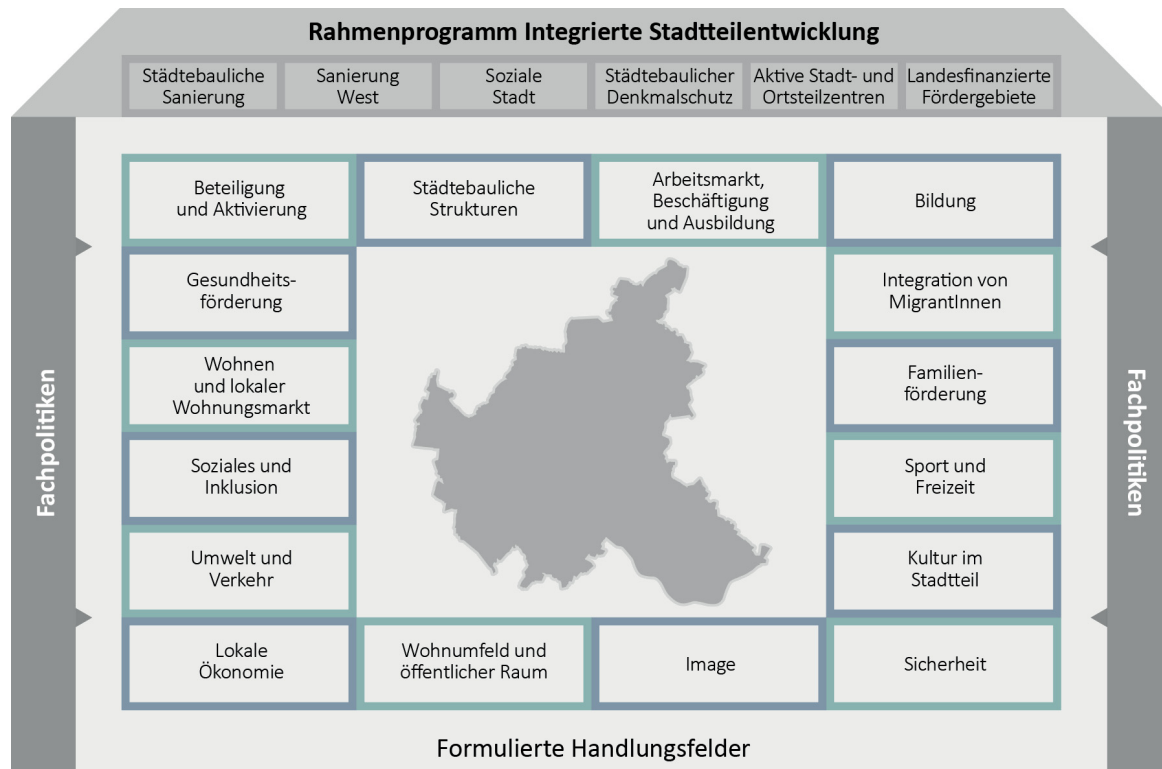


Abbildung 13: Programmstruktur RISE in Hamburg (eigene Darstellung nach FUHH 2012,7)

Die zweistufige Verwaltung des Stadtstaats ist nicht nur hinsichtlich der Rolle der Bezirke als Quasi-Kommunen interessant. In Bezug auf das Instrument Quartiersmanagement ist die flächendeckende Sozialraumorientierung bemerkenswert, die damit Standards geschaffen hat, wie die Schnittstelle zwischen Kommune und Intermediär aussehen kann. So sind die Bezirke die zuständige Ebene, um überhaupt erst mal die Frage zu klären, ob ein Gebiet überhaupt Fördergebiet wird. Je nach Bedarf entscheidet dann die BStU, welche Förderprogramme in dem Gebiet sinnvollerweise anzuwenden sind bzw. welches Hamburger Gebiet in welches Bundesförderprogramm passt. Da das Quartiersmanagement in der Regel von einem beauftragten Dritten als ‚echter‘ Intermediär durchgeführt wird, stellt das Bezirksamt dann kommunale Mitarbeiter diesem Intermediär zur Seite. Dafür sind eigene Abteilungen gebildet worden, welche in fünf der sieben Bezirke auch für RISE zuständig sind: „Das Fachamt Sozialraummanagement (SR) ist zuständig für die fachübergreifende sozialräumliche Planung und das Controlling von Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Infrastruktur im jeweiligen Bezirk. Alle Zahlungen an nicht-staatliche Träger von sozialen Einrichtungen und Maßnahmen im jeweiligen Bezirk werden hier abgewickelt. Die städtischen Sportanlagen im Bezirk werden von SR verwaltet, die bezirklichen Seniorentreffs und Seniorenkreise, sowie die Einrichtungen der Stadtteilkultur werden hier gefördert und gesteuert. Darüber hinaus bearbeitet das Fachamt Sozialraummanagement fachübergreifend die Querschnittsthemen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements. Im Bereich Bildung und lokale Beschäftigung hat das Fachamt ebenfalls eine koordinierende Funktion. In den Bezirksamtern Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek, Bergedorf und Harburg sind die Fachämter auch zuständig für die Integrierte Stadtteilentwicklung. In den Bezirksamtern Altona und Hamburg-Mitte sind die Fachämter für Stadt- und Landschaftsplanung für die Integrierte Stadtteilentwicklung zuständig“ (FUHH 2018).

Am Beispiel Hamburg: HafenCity und BID Reeperbahn: Quartiersmanagement ‚für die Reichen‘?

Das Wort Quartiersmanagement hat einen seltsamen Ruf in Hamburg. Dort, wo es in Soziale-Stadt-Gebieten eingesetzt wird, heißt es nicht so, sondern Gebietsentwicklung – der Aufwertungsgedanke der Stadterneuerung darf sich auch im Begriff wiederfinden. Doch es gibt in Hamburg auch Quartiersmanagement, dort wo man es nicht erwartet: in der HafenCity und auf der Reeperbahn. Hier wird in beiden Fällen nicht nur der Begriff verwendet (z. B.: HafenCity Hamburg GmbH 2011, 23), auch das Aufgabenspektrum ist der Sozialen Stadt entlehnt, obwohl die Aufgaben nicht denen in Soziale-Stadt-Gebieten vergleichbar sind (siehe Tabelle 15). Beide Quartiersmanagements sind anteilig von den Eigentümern finanziert, in der HafenCity per Beitragssatzung der Hansestadt im städtebaulichen Entwicklungsgebiet (HafenCity Hamburg GmbH 2013); an der Reeperbahn im Rahmen des Business Improvement Districts. In der HafenCity hatten die Moderationstätigkeiten zwischen konfligierenden Gruppen eine gewisse Pressewirksamkeit erlangt;⁶⁷ streng instrumentell betrachtet, ist dies eine durchaus typische kommunikative Tätigkeit eines Quartiersmanagements. Auch das BID Reeperbahn mit seinem Schwerpunktthema Öffentlicher Raum ist rein instrumentell durchaus ein Aufgabenfeld eines Quartiersmanagements; auch wenn sonst in Soziale-Stadt-Gebieten sicher nicht der Unterschied zwischen zahlenden bzw. konsumierenden und nur schauenden Besuchern eines Stadtquartiers gemacht wird. Das ist hier aber nicht Thema (und kann z. B. in Weber (2014) nachgelesen werden). Interessant ist das Budget. Von den knapp 2 Mio. € stehen 0,6 Mio. € für das Quartiersmanagement zu Verfügung, das insbesondere die kommunikative und koordinierende Planungsleistung in den Vordergrund stellen soll. Ebenso viel ist für Marketing vorgesehen; 0,4 Mio. für Stadtteilreinigung (über das übliche Maß hinaus). Es zahlen die Eigentümer als private Stadterneuerung nach §171 f. (ebenda). Die Quartiersmanagerin Staron beschreibt ihre Aufgabe so: *„Die stärkste Rolle, die wir haben, ist die kommunikative Rolle. Wir sind keine Ordnungsmacht, um dann das große Thema Sicherheit herzustellen, und wir sind auch kein Stadtreinigungsunternehmen. Wir haben faktisch auch keine politische Macht. Wir haben dadurch, dass sie uns ja auch bezahlen, natürlich irgendwo einen Zugang zu den Grundstückseigentümern. Wir können kreativ zwar mit dem ein oder anderen Thema umgehen, sind aber unseren Aufgabenträgern verpflichtet. Wir versuchen, die schwache Kommunikation fix zu heilen, indem wir jetzt Bürgersprechstunden einführen. Das muss natürlich noch kommuniziert werden.“* (gefunden in: Weber 2014, 115).

In beiden Fällen sind die Quartiersmanagements wie selbstverständlich Teil dessen, was in Hamburg ‚Wachstum mit Weitsicht‘ heißt und ein urbanes Regime im Geiste einer unternehmerischen Stadt ist (vgl. Schipper 2010). Dennoch geht es in beiden Fällen auch um die Wahrung einer Nutzbarkeit des öffentlichen Raums und einem Entgegenwirken zu städtischer Exklusion. Auch das nivelliert den Unterschied zu den Gebietsentwicklern von RISE – und ist ein weiterer Indikator, dass sich das Quartiersmanagement als Instrument von der politischen Dimension der Programmatik Soziale Stadt emanzipiert hat.

⁶⁷ siehe hierzu den taz-Artikel von Mike Liem vom 6.8.2014: ‚Der Korbabschließer‘

Vergleich der Instrumente der Quartiersmanagements der BID Reeperbahn und HafenCity mit dem RISE-Gebietsmanagement in Hamburg (um 2013)

RISE-Gebietsentwicklung Hamburg	BID-QM Reeperbahn (RB) und QM HafenCity (HC)
Stadtteilbüro oder Bürgertreff	Anlaufstelle für Gewerbetreibende, Eigentümer und Anwohner (RB); Förderung nachbarschaftlicher Initiativen für sozialen Zusammenhalt und kulturellen Austausch (HC)
Bündelung der Städtebauförderprogramme Ziel: Aufbau selbsttragender Strukturen bürgerschaftlichen Engagements	Koordination und Kooperation (RB); Kordinierung gemeinschaftlicher Aktivitäten Plattform für Mediation (HC); kommunikative Schnittstelle* (RB)
Informationsvernetzung und aktivierende Beteiligung Bürgertreff, Bewohneraktivierung und Organisation der Beteiligung	Mitgestaltung des Wandlungsprozesses (RB); Sicherstellung der Mischung von Milieus (HC)
Verfügungsfonds (100% bei Soziale Stadt 50% bei anderen aus der Städtebauförderung)	
Intermediärsrolle wie in der Sozialen Stadt	Intermediärsrolle: keine Macht, aber die Möglichkeit des kreativen Umgangs mit Problemen* (RB)
Eigene Darstellung Für diese Spalte: nach FUHH 2012, 10	Für dieses Spalte: RB = nach Weber 2014 (* Interview-aussagen von Julia Staron, in: ebenda); HC = nach HafenCity Hamburg GmbH 2013

Tabelle 15

Am Beispiel Hessen: Aktive Zentren – Programmatischer Remix oder eine neue Programmatik der Stadterneuerung?

Ein weiterer Beleg für die systematische Anwendung des Quartiersmanagements außerhalb der Sozialen Stadt, der auf den ersten Blick nicht als solcher bewusst erkennbar ist, ist das Programm Aktive Zentren, das 2008 eingeführt wurde – nach Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und West. Aus der Sicht des damaligen Ministeriums war es notwendig, ein Städtebauförderprogramm zu kreieren, welches sich explizit um Zentrenbereiche kümmert. Nichts, was nicht auch alle anderen Programmatiken bereits konnten (vgl. auch Kroll 2011, 104 am Berliner Beispiel), denn jene sind eher hinsichtlich ihrer Zielstellungen und Instrumentierungen voneinander unterscheidbar, weniger hinsichtlich der Spezifik für einen bestimmten Raumtyp. Im Gegenteil, in allen anderen Programmatiken ist charakteristisch, dass sich eine Typologie der Anwendung des Programms in unterschiedlichen Raumkategorien herausgebildet hat; in der Sozialen Stadt beispielsweise sowohl in Großsiedlungen als auch in innerstädtischen durch Blockrandbebauung geprägten Quartieren – oft einschließlich des Zentrums sowie in kleinstädtischen Situationen in manchen Bundesländern. Das Zentrenprogramm hat diese Logik gedreht: es ist explizit für einen Raumtyp gemacht und bedient sich hinsichtlich der Zielstellungen und Instrumente der bisherigen Programmatiken. Die Ziele sind dabei so sehr intersektoral gedacht und am Leitbild der Europäischen Stadt ausgerichtet, dass die folgende Zuordnung von Zielen der Programmatik sehr nahe an allgemeinen Zielen der Städtebauförderung liegt (BMVBS 2009, 11):

- └ Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit
- └ Soziale Kohäsion

- └ Aufwertung des öffentlichen Raums
- └ Stadtbaukultur
- └ Stadtverträgliche Mobilität
- └ Partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Der letzte Punkt verdient in diesem Kontext besonderes Interesse, denn die Instrumente sind der Sozialen-Stadt-Programmatik entlehnt. Ähnlich ausführlich werden bereits in der Auftaktbroschüre die Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ebenda, 12f) im Geiste des Stadtumbaus und der Verfügungsfonds im Geiste der Sozialen Stadt (ebenda, 14) beschrieben. Mit dem Citymanagement wird das Quartiersmanagement aufgegriffen

Citymanagement/Verfügungsfonds einerseits und städtebauliches Entwicklungskonzept bilden auch hinsichtlich der Förderfähigkeit die beiden wesentlichen Instrumente der Planungssteuerung in diesem Programm. Ähnlich wie in der Sozialen Stadt wird das integrierte planerische Handeln mit dem Vorbild des perspektivischen Inkrementalismus⁶⁸ als Vorteil der Aktive-Zentren-Programmatik benannt (Altrock 2010, 3).⁶⁸ Ähnliches gilt für kooperative Beteiligungsinstrumente, von Altrock Management-Ansätze (ebenda, S.4) genannt. Seiner Auffassung nach etabliert Aktive Zentren durch die Übernahme von seinerzeit innovativen Instrumenten des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt jene einstigen (1999/2002) Innovationen dann 2008 als Standard der Städtebauförderung; eine wesentliche Rolle dürfte aber hier auch die Etablierung der Leipzig-Charta und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik 2007 gespielt haben – hier war Aktive Zentren die erste Programmatik, welche danach entwickelt wurde. Innovationen innerhalb Aktive Zentren sind eher dann sichtbar, wenn man sie der herkömmlichen Sanierung der 1980er und 1990er-Jahre gegenüberstellt, die parallel zu den Innovationen von Soziale Stadt und Stadtumbau schließlich noch weiterexistierten – gerade eben in Städten, die nicht in so stark von der Einführung von Soziale Stadt und Stadtumbau profitierten (ebenda, 4). Der Innovationscharakter wird erst recht deutlich, wenn Aktive Zentren der Sanierung *vor* der Behutsamen Stadterneuerung und der Herstellung autogerechter Stadtzentren nach den Leitbildern der 1960er und 1970er-Jahre gegenübergestellt würde (ebenda, S.5). Dagegen zeigt Aktive Zentren gegenüber der damaligen Innovation der Sozialen Stadt im Sinne einer sozialen lokalpolitischen Politik (area-based policy) blinde Flecken (ebenda, 5f.; BMUB 2014b, 44).

Für den Verfügungsfonds (BMUB 2014b, 86ff.), der als eigenständiges Instrument betrachtet wird, ist ein deutlicher Unterschied zur Sozialen Stadt benannt: In der Sozialen Stadt wird dieser ausschließlich aus öffentlichen (Städtebauförder-)mitteln gespeist, in Aktive Zentren soll er sich je hälftig aus öffentlichen und aus privaten Mitteln speisen, wobei Einzelfälle bis zu 100% öffentliche Förderung erlauben und die private Hand auch mehr als 50% finanzieren darf. Aus steuerungstheoretischer Perspektive ist der Unterschied m. E. aber nicht relevant: Soziale-Stadt-Quartiere unterscheiden sich von allen anderen Programmgebieten der Städtebauförderung genau dadurch, dass es eben im Vergleich zu anderen Quartieren so gut wie kein aktivierbares monetäres Kapital gibt. Ein Soziale-Stadt-Quartier ist schließlich ein benachteiligtes. Ergo nachvollzieht der Fonds die sozioökonomische Lage des Quartiers und ist insofern gerecht, als dass er Ungleiches ungleich behandelt. Auf der Seite des Ausgebens, des Prozesses der Bewirtschaftung eines Verfügungsfonds und des aktivierenden Mo-

⁶⁸ Ob dies, wie von Altrock vermutet, durch Aktive Zentren nach 2008 zum Standard in der Städtebauförderung wurde oder ob dies etwas mit der zu diesem Zeitpunkt frisch verabschiedeten Leipzig-Charta und der jüngst (2007) etablierten Nationalen Stadtentwicklungspolitik zu tun hat, sei dahingestellt.

ments aus Sicht der Beteiligung agieren die Verfügungsfonds in beiden – und dem Grunde nach inzwischen in allen – Städtebaufördergebieten gleich. Man kann also von einer Weiterentwicklung des Verfügungsfonds für alle Städtebauförderprogramme sprechen, die historisch von der Sozialen Stadt ausging, den Kern des planerischen Instruments wahrte, aber den spezifischen Bezug zur sozialräumlichen Benachteiligung schwächte.

Am Beispiel Hessen: Quartiersmanagement à la Aktive Zentren

Das Instrument Zentrenmanagement in der Aktive-Zentren-Programmatik sieht sich selbst in der Traditionslinie der Behutsamen Stadterneuerung und der Sozialen Stadt (BMUB 2014b, 80). Zentrenmanagement und Kernbereichsmanagement werden als offizielle Synonyme genannt, sie werden hier unter den Begriff Quartiersmanagement subsumiert, denn auch diese Förderkulissen sind Quartiere – Quartiere mit zentralen Funktionen. Die Unterschiede zu einem herkömmlichen Projektmanagement, die seitens des BMUB herausgearbeitet werden, entsprechen den aus der Sozialen Stadt bekannten Paradigmen: starker Fokus auf Aktivierung und ein breit gefächelter Handlungsansatz und auch ein breit gefächertes Akteursspektrum. Die intermediäre Verortung des Zentrenmanagements entspricht der Praxis aus der Sozialen Stadt, wenn auch weniger elaboriert als beim Quartiersmanagement der Frühphase der Sozialen Stadt (siehe Abbildung 14). Im graduellen Unterschied zur Sozialen Stadt finden sich hier auch fast immer ‚echte‘ Intermediäre als externe Beauftragte, weniger Vor-Ort-Büros der Kommune mit eigenen Angestellten, welche das Zentrenmanagement durchführen.

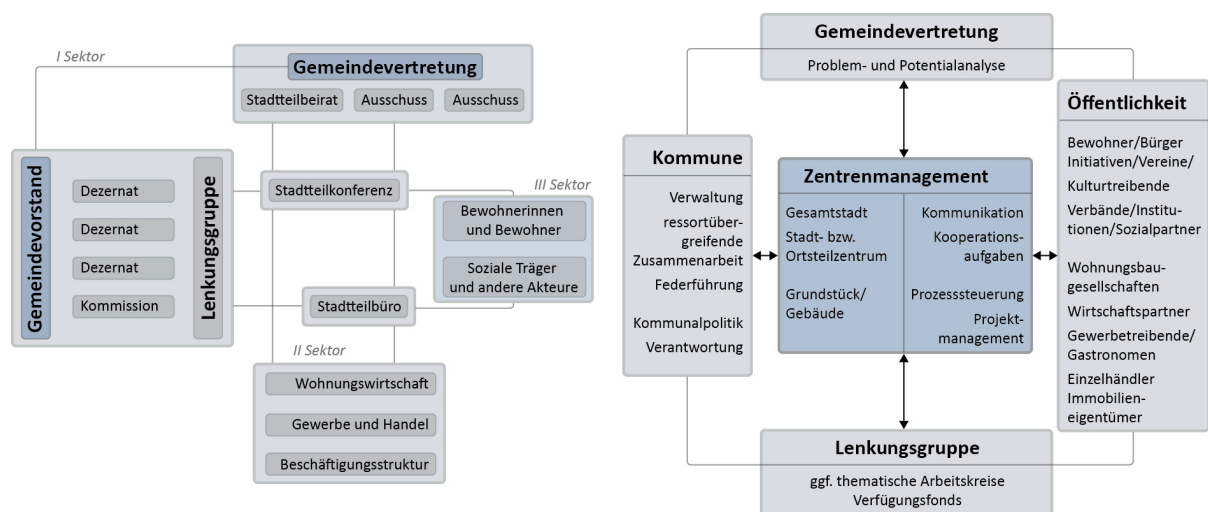


Abbildung 14: Vergleich der Strukturmodelle der Sozialen Stadt und Aktive Zentren in Hessen (eigene Darstellung nach:Hegiss o.J. (linke Seite) und nach BMUB2014, 81 (rechte Seite))

Hessen (wie auch Berlin) unterscheidet dabei auch explizit zwischen einem Kernbereichsmanagement (KBM) – welches dem Quartiersmanagement vergleichbar ist, und einem City-Management, welches zwar organisatorisch Teil des KBM sein kann, aber als separate Aufgabe zu begreifen ist (HessMWVL 2009, 20), denn letzteres ist abgeleitet aus dem Management von Shopping-Centern. Diese Abgrenzung zwischen integrierter Stadtentwicklung einerseits und Einzelhandelsmanagement andererseits ist insofern bemerkenswert, als dass sie die Logik verstärkt, dass es ein allgemeines öffentliches Interesse an quartiersbezogener integrierter Stadtentwicklung gibt – und das Quartiersmanagement im Kleide des KBM hierfür das am besten geeignete Instrument ist. Den besonderen Herausforderungen eines Quartiers mit kommerzieller Zentrenfunktion, die alleine am Markt nicht mehr trägt, wird ein eigenständiges Instrument zur Verfügung gestellt, das spezifisch sektoral wirkt.

Indem hier dem KBM (und damit auch paradigmatisch dem Quartiersmanagement) Grenzen gesetzt werden, wird es definitorisch gestärkt. Ein Indiz dafür ist auch die damaligen hessischen Soziale-Stadt-Verfahren direkt nach 1999, als Hessen noch als Vorreiter der Sozialen Stadt galt (DIFU 2003, 173, 230); die steuerungssystematische Grundlogik ist derjenigen der späteren Aktiven Zentren frap-pierend ähnlich.

Vergleich der Instrumente der Sozialen Stadt und der Aktiven Zentren in Hessen (um 2009)	
Soziale Stadt	Aktive Zentren
QM/Stadtteilbüro: Besonders qualifizierte Trägerstruktur (Kombination aus GWA und Stadtplanung in 7 von 16 Fällen)	Kernbereichsmanagement als Intermediär im Geiste der Behutsamen Stadterneuerung
Kooperation und Steuerung	Steuerung, Koordination, Schnittstellenmanagement
Informationsvernetzung und Aktivierende Beteiligung	Aktivierende Beteiligung, Pflege öffentlich-privat-zivilgesellschaftlicher Partnerschaften
Anbindung an Kommune und Stadtteilkonferenz	Anbindung an Kommune
Sozialmarketing/Akquise in ESF o.ä.	Abgrenzung zum Citymanagement (Marketing)
Verstetigung über Stiftungen, Drittmittel, Investitionsbegleitung erwünscht	
Abbau von Fachkompetenzen bei der Verstetigung (nur noch GWA in 13 von 16 Fällen)	
Eigene Darstellung Für diese Spalte: nach: HEGISS o.J.	Für dieses Spalte: nach: HessMWVL 2009

Tabelle 16

Dagegen wurde das Instrument Quartiersmanagement in der Sozialen Stadt Hessens geschwächt. Die Leitlinien sehen zwar noch die Tandemlogik in einem Quartiersmanagement hinsichtlich der professionellen Hintergründe (Gemeinwesenarbeit und Stadtplanung) vor, allerdings wurde dies nur an 7 von 16 Gebieten realisiert und es findet im Rahmen der Fortsetzung der Förderung eine Verlagerung der Kompetenzen in Richtung Gemeinwesenarbeit statt (HEGISS o.J.). Negativ bemerkenswert ist auch, dass die Anbindung an die Sozialraumorientierung schwieriger wird, da die dezernatsübergreifenden Strukturen oft nicht verstetigt werden (ebenda, 43) und Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen der kommunalen Stadtteilkoordination in diesem Rahmen abgebaut wird (ebenda, 44). Das ist eine auffällige Gegenentwicklung zwischen dem Umgang mit Sozialer Stadt und Aktiven Zentren, der nicht mit einem unterschiedlichen Umgang mit dem Instrument der Planungssteuerung vor Ort erklärt werden kann, sondern eher mit der Dauer eines Förderprogramms und einer unterschiedlichen landespolitischen Bewertung, die sich mutmaßlich aus der Wahrnehmung der einzelnen Gebiete erklären lässt (pauschalisiert: kleine hessische Stadt mit historischem Zentrum versus Stadtrandgebiet in sozialer Benachteiligungssituation) und die Grundfrage der Stadterneuerung berührt, für wen sie eigentlich da ist.

Rein instrumentell betrachtet, stehen die Aktiven Zentren in Hessen für eine Weiterentwicklung des Instruments Quartiersmanagement (vgl. auch Eltges und Kocks 2015, 294), die im Sinne der o. g.

Standardsetzung für die Stadterneuerung allgemein stattgefunden hat – aus der Innovation der 1990er-Jahre ist ein bewährtes und allgemein akzeptiertes Instrument geworden.

Am Beispiel Berlin: Überlappung der Gebietskulissen oder Integriertes Handeln nach der Leipzig-Charta?

Auch Berlin hat die Einführung sowohl von Stadtumbau West 2004 und Aktive Zentren 2008 dafür genutzt, anderen Gebietstypen Städtebauförderung zukommen zu lassen als bisher. Bei einer Reihe von Kulissen von Stadtumbau West und Aktive Zentren fällt ein bemerkenswertes Charakteristikum auf: Sie sind Teil eines Konglomerats sich überlappender Kulissen, von denen eingangs dieses Kapitels (5.2.1) schon die Rede war. In zwei Stadträumen – Kreuzberg/Neukölln und Moabit/Wedding – kumulieren die Förderkulissen Soziale Stadt, Aktive Zentren und Stadtumbau West. Am Beispiel Moabit werden sie weiter unten vertieft. Der andere, durch Überlappungen von Stadtumbau Ost, Soziale Stadt und herkömmlicher Sanierung stark geprägte Raum ist Prenzlauer Berg/Friedrichshain. Jene Überlappungen sind aber endlich. Meist handelt es sich um ursprüngliche Sanierungsgebiete der 1990er-Jahre, wo Stadtumbau-Ost als Kulisse dafür dient, Mittel für die Gestaltung des öffentlichen Raums zu akquirieren – und Berlin-Ost wurde nach 2002 entsprechend großzügiger mit Stadtumbau-Ost-Mitteln bedacht als noch in den Jahresscheiben der älteren Sanierungsgebiete zur Verfügung stand. Die Sanierungsgebiete waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Übersicht bereits zur Entlassung vorgesehen. Die drei 1999 eingeführten Soziale-Stadt-Gebiete Prenzlauer Bergs sind bereits wieder beendet.

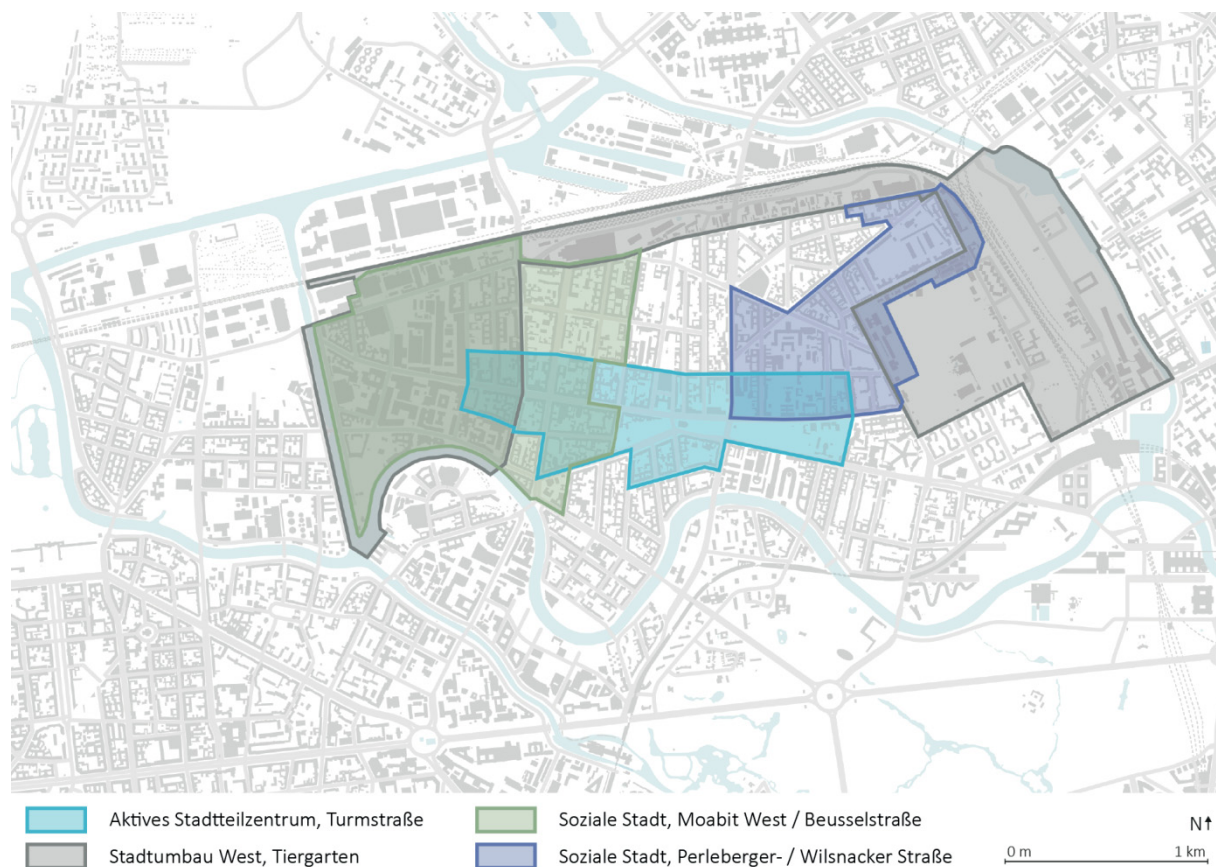


Abbildung 15: Überlappung der Förderkulissen in Berlin-Moabit (eigene Darstellung)

Die Fördergebiete der Außenstadt sind im wesentlichen Großsiedlungen. Auffällig ist hier eher, wie selten sich die Soziale Stadt mit einem anderen Förderprogramm überlappt. In den über zehn außerstädtischen Großsiedlungen Berlins⁶⁹ gibt es 2011 lediglich in Marzahn, Hellersdorf und dem Falkenhagener Feld Soziale Stadt, also am äußersten östlichen und westlichen Rand der Stadt. Alles andere in den Großsiedlungen ist Stadtumbau (Ost/West). Für die peripheren Teile der Gropiusstadt (Stadtrandsiedlung Buckow) wurde auch ein Quartiersmanagement der Sozialen Stadt eingerichtet, gleiches gilt für die aus den 1960/70er stammenden Wohnsiedlungen in Neukölln/Kreuzberg, welche dann aber in das Konglomerat von Förderkulissen und -programmen dieses südöstlichen Quadranten der Berliner Innenstadt fallen. In der Zwischenzeit sind weitere Großsiedlungsteile der Außenstadt in den randstädtischen Lagen reif für die Soziale Stadt geworden, aber gerade hier (Märkisches Viertel, Neu-Hohenschönhausen) finden auch wohnungswirtschaftliche Modelle Anwendung, sodass bisher keine Ausweisung als Soziale Stadt erfolgte.

Potenziale der Mehrfachförderkulisse Turmstraße				
Handlungsbedarf (nach Priorität geordnet)	Aktives Zentrum (Turmstr.)	Stadtumbau West (Heidestr./Nordring)	Soziale Stadt (Moabit-West)	Wirkung für das Moabiter Zentrum
Öffentliche Räume	X	X	X	verstärkend
Einzelhandel	X	X		verstärkend
Erreichbarkeit und Verkehr	X	X	X	verstärkend
Soziale Infrastruktur, Kultur und Freizeit		X	X	ergänzend
Akteure	X		X	verstärkend
Wohnen		X	X	ergänzend
Wirtschaft und Arbeit			X	ergänzend
Kroll 2011, 169 (mit eigenen Nachbearbeitungen)				

Tabelle 17

Nun zur intensiveren Betrachtung Moabits: „Aus der Analyse der Interventionen der Förderkulissen lässt sich ableiten, dass es in der Mehrfachförderkulisse des Stadtteilzentrums verschiedene, für die Zentrenentwicklung bedeutsame Schnittstellen und Effekte gibt: Hier sind die Synergieeffekte zu nennen, die sich aus Schnittstellen zwischen Interventionen des Aktiven Stadtzentrums und den der anderen Förderkulissen in den Handlungsfeldern der Zentrenentwicklung ergeben. Maßnahmen anderer

⁶⁹ Ost: Marzahn, Hellersdorf, Lichtenberg-Fennpfuhl, Lichtenberg-Frankfurter-Allee-Süd, Neu-Hohenschönhausen, Friedrichsfelde, S-Allende-Viertel (Köpenick), Bohnsdorf/Grünbergallee, Buch; West: Gropiusstadt, Märkisches Viertel, Falkenhagener Feld, Staaken, Thermometersiedlung.

Förderkulissen in den Handlungsfeldern, in denen im Aktiven Stadtzentrum eine Interventionsschwäche oder -lücke besteht, können ergänzende Effekte für die Zentrenentwicklung bieten. Zudem bestehen allgemeine Interventionsschwächen. Das sind Handlungsfelder, in denen in allen Kulissen keine oder nur geringfügig Maßnahmen mit Relevanz für die Entwicklung der Turmstraße geplant sind“ (Kroll 2011, 170). Anders gesagt; was das eine Förderprogramm nicht kann, das Quartier aber im Sinne der integrierten Stadtentwicklung braucht, kann das andere Förderprogramm liefern. Einzelhandel wird in der Aktive-Zentren-Programmatik abgehandelt, da dies nicht in die Soziale Stadt passt. Soziale Infrastruktur findet dagegen nicht im Aktiven Zentrum statt, dafür aber in der Sozialen Stadt und partiell, nämlich im Fritz-Schloss-Park, auch im Stadtumbau West. Mit Wohnen beschäftigt sich hier programmatisch erstmal keiner.

Dafür haben alle Programmatiken etwas mit öffentlichen Räumen zu tun. *„Gegenseitige Behinderungen bzw. inhaltliche Konflikte zwischen den einzelnen Maßnahmen sind nicht zu erkennen. Die einzelnen Flächen, an denen Maßnahmen durchgeführt werden sollen, sind Bestandteile einer Struktur öffentlicher Räume im Gebiet ... Allerdings können die Synergieeffekte derzeit aufgrund fehlender zeitlicher und räumlicher Abstimmung der Maßnahmen der einzelnen Förderkulissen sowie fehlender Vernetzung der Maßnahmen und Teilräume nicht genutzt werden*“ (Kroll 2011, 174). Immerhin, man kommt sich nicht in die Quere. So ist dann auch Krolls Forderung verständlich: *„In der Organisation und Koordination der Förderkulissen und in der Maßnahmenplanung und -durchführung müssen ... [i]n sich überschneidenden Maßnahmenräumen ... Kofinanzierungserfordernisse geprüft werden*“ (ebenda, 175); aber das ist halt schlecht interprogrammatisch *bottom up* zu steuern. Hamburg macht das mit RISE Top-Down.

Das Konzept der Quartierspflege

Mit Kurth (2004) wurde weiter oben (Kapitel 5.2.2) eine sich an Berliner Beispielgebieten abarbeitende Arbeit herausgegriffen, die deutlich macht, dass Berlins Erneuerungsgebiete eigentlich an vielen Stellen erst durch die Überlappung von Förderprogrammatiken vollständig beschreibbar werden. Auch das ist eine Möglichkeit, mit den eben unter der ‚Dachmarke‘ Stadtumbau beschriebenen Unschärfen umzugehen. Am Berliner Stadtumbau-West-Gebiet Spreeufer in Kreuzberg zeigt sich das: Gerade die Konflikthaftigkeit mancher Prozesse und besonderer Orte wie die Cuvrybrache lassen sich durch die Gleichzeitigkeit der ‚Parallelgesellschaften‘ Quartiersmanagement und Aufwertungs-Erneuerung (hier eben als Stadtumbau West) erklären. Gleichzeitig Stadtumbau-West-Gebiet Spree-raum und Soziale Stadt Wrangelkiez zu sein, bedeutet einen Clash an Entwicklungsabsichten in der Erneuerung. Der Konflikt lässt sich viel länger kaschieren, als wenn das Ganze in einer einzelnen Gebietssteuerung gebündelt wäre. Dagegen steht Hamburg mit RISE (Kapitel 5.2.4) für einen Ansatz, der von vornherein gebietsbezogenen bündelt und damit eine klare gesamtstädtische Zielstellung für das Gebiet formuliert. Konflikte in Erneuerungsgebieten sind diesbezüglich in Hamburg transparenter als in Berlin – und vielleicht korreliert das mit dem Gefühl, dass diese Konflikte in der Stadterneuerung in Hamburg rauer und robuster ausgetragen werden als in Berlin. Hamburg ist auch immer polarisierter als Berlin gewesen (vgl. Krüger 2008, 29).

Daher ist der Ansatz von Kurth (2004), sich nicht aus einer primär empirischen Herangehensweise an dieses ‚Durcheinander‘ in der Berliner Stadterneuerung zu nähern, an dieser Stelle ausführens-wert. Unter dem Titel der präventiven Stadterneuerung definiert Kurth vier allgemeingültige Typen einer Städtebauförderprogrammatik, die er *Stadtpflege* nennt (ebenda, S.102). Ob der Begriff der Pflege hierbei sprachlich mehrheitsfähig ist, sei dahingestellt, seine Typologie ist jedenfalls problemlos in der Logik von Städtebauförderprogrammen denkbar. Seine vier Säulen sind (Kurth 2004, 107):

1. „Der Stadtumbau als bauliche und funktionale Neuordnung ist konzentriert auf Gebiete mit hohem Wohnungsleerstand oder Funktionsmängeln. Stadtumbau hat eine starke städtebauliche und wohnungspolitische Komponente, um den Wohnungsbau und die Infrastruktur zu qualifizieren und zu differenzieren.
2. Bei der Sanierung überwiegt die städtebauliche Erneuerung, sie beinhaltet eine starke rechtliche und finanzielle Intervention über das Städtebauförderungsrecht. ...
3. Die Soziale Stadt ist ein integrierter Handlungsansatz für die Quartiersentwicklung, der sich auf punktuelle und soziale Projekte der Gemeinwesenarbeit konzentriert. ...
4. Quartierspflege bedeutet die präventive Instandhaltung und Bewirtschaftung des Bestandes sowie ein kontinuierliches Quartiersmanagement zum Aufbau selbsttragender Strukturen in den Nachbarschaften. ... Quartierspflege ist zugleich eine Nachsorgestrategie für die anderen Erneuerungsansätze.“

Auffällig ist dabei die Definition des Quartiersmanagements als eigenständige Säule der Quartierspflege, auch wenn er dies nicht in seiner gesamten Arbeit durchhält. Bei der Applikation dieses Konzepts auf Berlin (ebenda, 204ff.), wird Quartiersmanagement der Sozialintegrativen Erneuerung (Soziale Stadt) zugeordnet, allerdings ist hier dann eigentlich Gemeinwesenarbeit im Sinne der Sozialen Stadtteilarbeit gemeint. Denn wesentliche Elemente, die am Ende von Kapitel 5 als definitorisch zu einem Quartiersmanagement zugehörig definiert wurden, liegen auch bei Kurth (ebenda) weiterhin in der eigenständigen Säule (präventive) Quartierspflege, wie die hier Empowerment genannte Aktivierung der Akteure, Quartiersbeiräte und -fonds als instrumentelle Chiffre für die Operationalisierung einer kommunikativen und koordinierenden Dimension des Quartiersmanagements sowie das Monitoring.

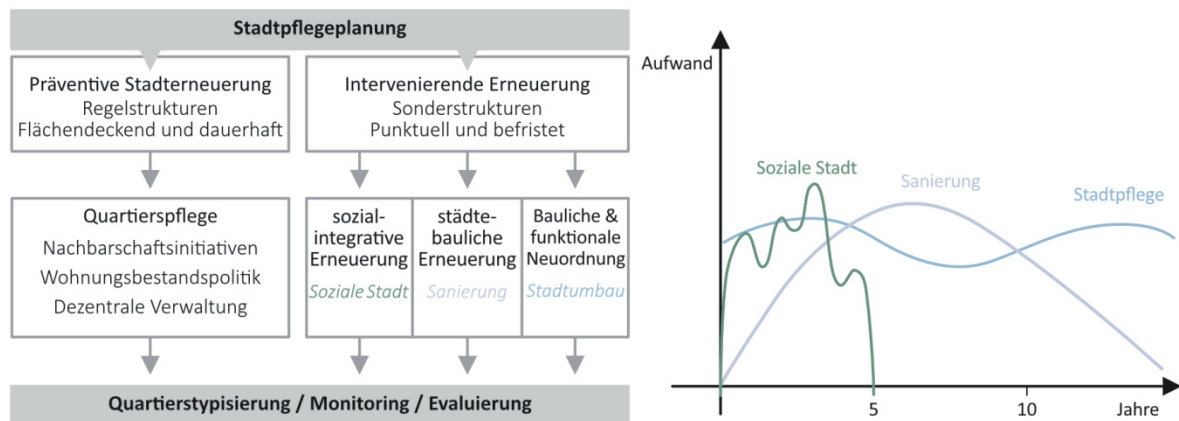


Abbildung 16 (links): Stadtpflegeplanung (eigene Darstellung nach Kurth 2004, 205)

Abbildung 17 (rechts): Pflegeaufwand unterschiedlicher Erneuerungskonzepte (eigene Darstellung nach Kurth 2004, 107)

Mit seiner Einordnung dieser Quartierspflege als präventive, regelhaft einzuordnende Stadterneuerung (ebenda, 106) liegt er auf einer Wellenlänge mit dem um 2006 intensiv debattierten Verstetigungsstrategien NRWs (Kapitel 4.3), der aus dem Hinte-Umfeld stammenden Idee einer dauerhaften Stadtteil-Gemeinwesenarbeit, die eingangs dieses Kapitels diskutiert wurde, meinem eigenen Vorschlag eines kontinuierlich zu finanzierenden *Grundmoduls Quartiersmanagement* (Krüger 2009, 24ff.) und zuguterletzt auch der faktischen Regelmäßigkeit von Stadterneuerung in Hamburg durch RISE. Durch die Zusammenfassung aller Programme in ein Landesprogramm – und nicht zuletzt durch die erfolgten Umstrukturierungen der öffentlichen Verwaltung – stellt Hamburg auf pragmatische,

fast triviale Weise sicher, dass es immer ein hamburgspezifisches Erneuerungsprogramm gibt. Und in allen Fällen hat die präventive Stadterneuerung bzw. die Quartierspflege etwas damit zu tun, dass das Quartiersmanagement zentraler Bestandteil dessen Struktur ist. Es ist als Instrument der Ausgangspunkt für alle weiteren Elemente der Erneuerung, seien sie baulich-physischer Art oder sozial-integrativer Natur. Auch das macht das Verständnis von Quartiersmanagement als instrumentelles Leitbild der Stadterneuerung aus.

5.3 Die Anwendbarkeit außerhalb der Städtebauförderung: die Potenziale wohnungswirtschaftlicher Quartiersmanagements

Um also das aktualisierte Verständnis eines Quartiersmanagements zur Grundlage für einen Abgleich mit den individuell konzipierten quartiersbezogenen Managements der drei Fälle Hamburg-Steilshoop, Dortmund-Scharnhorst und Berlin-Neu-Hohenschönhausen zu machen, ist es im Folgenden notwendig, die Instrumente des Quartiersmanagements bzw. der Stadterneuerung im Geiste der Sozialen Stadt in Bezug auf die in Kapitel 3.3 eingeführten wohnungspolitischen Instrumente der Bestandsmanagements anzusehen. Es ist hilfreich, auf den Kurth'schen Begriff der Quartierspflege (Kurth 2004, siehe oben) zurückzugreifen. Der hier am meisten interessierende Denkschritt Kurths war die Aufteilung dessen, was das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt neu nach 1998/99 ermöglichte, in zwei separate Vorgänge von Planungssteuerung. Das eine war die Verschränkung stadtplanerischen Agierens mit der Gemeinwesenarbeit zur Bewältigung städtebaulicher und funktionaler Missstände in sozial benachteiligten Gebieten, das andere die präventive Instandhaltung und kontinuierliche Erneuerung, was er Quartierspflege nannte. Das in diesem Kapitel herzuleitende Quartiersmanagement – gerade auch in seiner Loslösung von der alleinigen Anbindung an die Programmatik der Sozialen Stadt und gerade auch in seiner politischen Bedeutung als Leitprogramm der Städtebauförderung – entspricht steuerungssystematisch eher diesem damals von Kurth geprägtem Begriff als dem Quartiersmanagement der frühen Sozialen Stadt. Auch die von mir weiter oben (Kapitel 4.5) vollzogene Abgrenzung der Sphäre der Gemeinwesenarbeit von der Sphäre der Stadterneuerung trägt zu diesem veränderten steuerungssystematischen Verständnis von Quartiersmanagement bei. Quartiersmanagement ist eben nicht die Methode, sozial Benachteiligte in Quartiersentwicklungsprozessen zu beteiligen, sondern es ist eine Form der Planungssteuerung, die – soziale Benachteiligung im betreffenden Quartier vorausgesetzt – komplementäre Steuerungsmethoden der Gemeinwesenarbeit erfordert. Bei der Bewertung der Empirie soll also im Vordergrund stehen, welches Verständnis eines Quartiersmanagements im Sinne der Quartierspflege bzw. als rein planungsbezogenes Steuerungsinstrument in den Fällen zugrunde liegt. Auch der Doyen der Gemeinwesenarbeit, Hinte, betont die Trennung der disziplinären Zugänge; das oben verwendete Zitat soll daher noch einmal wiedergegeben werden: *„Denn [die Fachkräfte] ... sind sinnvollerweise in die je eigene Logik ihrer jeweiligen Sphäre eingebunden. ... Da aber jedes dieser Systeme nach völlig anderen Parametern funktioniert, sind auch durch diese Systeme vertretenen Interessen sehr unterschiedlich. Zum Teil sind sie glücklicherweise deckungsgleich, zum Teil stören sie einander nicht, zum Teil sind sie aber auch außerordentlich gegensätzlich. Quartiersmanagement geschieht indes häufig auf dem Hintergrund einer eher harmonistischen Gesellschaftsvorstellung, die naiv davon ausgeht, dass man – vereinfacht gesagt – doch an einer gemeinsamen Sache arbeite und nur das Beste wolle“* (Hinte et al. 2004, 53).

Rückbezug auf das erste Zwischenfazit: die Eignung der Wohnungsunternehmenstypen (Motoren, Stabilisatoren, Bereitsteller)

Ganz am Anfang (Kapitel 1.2) wurde verdeutlicht, dass die im Geiste der Weimarer Republik und wohlfahrtsstaatlicher Wohnungspolitiken der DDR und der BRD in der Nachkriegszeit 1919–1989 errichteten Siedlungen nicht nur einer städtebaulichen Moderne verpflichtet sind, sondern auch dem Gedanken der Gemeinnützigkeit, die 1989 abgeschafft wurde. Die neoliberale Wende, für Deutschland mit dem Wechsel zu Kohl 1982 datierbar, führte dann nach der Wiedervereinigung ab 1994 zu einem neuen institutionellen Player in den zuvor durch öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmensbestand geprägten Großsiedlungen. Am Ende dieser Ära der Privatisierung nach 2008 ist die Dynamik des Privatisierens schwächer geworden; Unternehmen gleich welchen Typs verstehen

sich wieder stärker als Bestandshalter bzw. gibt es kaum verkaufswillige Kommunen und andere Gebietskörperschaften besitzen meist keine Wohnungen mehr. Daher ließ sich im ersten Zwischenfazit (Kapitel 3.8.2) der Blick auf die Rolle der Unternehmen als Bestandshalter werfen, die sich in drei prinzipielle Verhaltensweisen gruppieren lassen:

- └ Motoren der Quartiersentwicklung,
- └ Stabilisatoren der Quartiersentwicklung,
- └ Bereitsteller preiswerten Wohnraums.

Als Bestandshalter sind sie prinzipiell Formen eines Managements der Erneuerung oder Pflege ihres Bestands zugänglich. Die Einbindbarkeit in kooperative Prozesse nimmt allerdings graduell in dieser Klassifizierung ab, die ausführliche Darstellung findet sich in Kapitel 3.8.2.

Anforderung an ein Quartiersmanagement üblichen Typs wäre es zwar, alle drei Gruppen einzubeziehen, aber mit den bisherigen Instrumenten werden vermutlich nur die Motoren angesprochen. Das hat auch etwas mit der Zielgruppenorientierung gerade in der Sozialen Stadt zu tun, die auf Gemeinschaft im Quartier abzielt – milieuübergreifendes Agieren – wogegen Stabilisatoren oft auch milieuspezifisch agieren und lieber ‚unter sich‘ bleiben. Ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement, wie in den drei Gebieten betrachtet, muss also in dieser Hinsicht mehr schaffen und alle drei Gruppen von Wohnungsunternehmen adressieren zu können. Gleichzeitig muss es der Tatsache Rechnung tragen, dass Motoren ihre eigenen quartiersbezogenen Instrumente anwenden bzw. über Gemeinwesenprojekte fördern; es also Netzwerkstrukturen zwischen Wohnungsunternehmen und GWA geben kann, die an einem der Sphäre der Stadterneuerung verpflichteten Quartiersmanagement nicht vorbeigehen dürfen. Auch diesbezüglich ist die Empirie zu bewerten. Gerade das Verhältnis zu milieuspezifischen versus milieuübergreifenden soziokulturellen Angeboten wird zu betrachten sein (siehe dann in Kapitel 7.1.).

Insofern wird also die Denkfigur der Gruppierung der Wohnungsunternehmen eine Rolle spielen bei der Bewertung der Quartiersmanagement-Strukturen in den drei Fallbeispielen. Ebenfalls verwiesen sei auf die in Kapitel 3.8.1 genannten Eigenschaften einer Großsiedlung sowie die sich in unterschiedlichen Segmenten (Kapitel 3.3.9) abbildbare Heterogenität der Bevölkerung einer Großsiedlung – salopp verkürzt: von arm bis oberer Mittelschicht. Gerade bei der Frage, worum es in den Planungsprozessen Scharnhorsts, Steilshoops und Neu-Hohenschönhausens geht, sind diese Eigenschaften einer Großsiedlung in konkreter Planung, aber auch in der unterschiedlichen Herangehensweise unterschiedlicher Wohnungsunternehmen zu finden.

Ebenfalls soll für die weiteren Erörterungen auf die zu Beginn von Kapitel 3.3 dargelegten auf die Bestandsentwicklung bezogenen wohnungspolitischen Instrumente von Löffler (2016, 122) zurückgegriffen werden. Diese Überlegungen sollen ermöglichen, besser analysieren zu können, wie der schon angedeutete Einfluss der Wohnungswirtschaft auf Quartiersmanagements als Form der Planungssteuerung vonstattengegangen ist. Zur Übersicht hier noch einmal die Kategorisierung von Löffler (ebenda). An dieser Einteilung soll sich im Folgenden entlang gehandelt werden:

- └ Orientierende Instrumente
- └ Kooperierende Instrumente
- └ Motivierende Instrumente
- └ Fördernde Instrumente
- └ Regulierende Instrumente.

Orientierende Instrumente

ISEK sind als Innovation des Stadtumbaus hier zwar nicht betrachtet worden, aber in der Städtebauförderung sind sie eine ähnlich erfolgreiche eigene Form der Planungssteuerung wie das Quartiersmanagement; ebenso ähnlich ist der Siegeszug der Übertragung von einer spezifischen Programmatik der Städtebauförderung auf alle Programme. So sind ISEKS auch Voraussetzungen für die Durchführung einer Städtebauförderung in der Sozialen-Stadt-Programmatik. Wie Quartiersmanagement zeichnen sich auch ISEK durch eine hohe Flexibilität in ihrer Anwendung aus (vgl. z. B. die Vielfalt beim ersten Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost, in: BMVBW 2003). Frühe Soziale-Stadt-Quartiere wurden bereits durch integrierte Konzepte begleitet, inzwischen gilt das ISEK als Standard; und es ist eine Stärke des Quartiersmanagements, heute auf diesem Standard zu beruhen. Um das Verhältnis von ISEK zu Quartiersmanagement zu beleuchten, soll kurz einmal eine Variante der Stadterneuerung gedacht werden, wo ein ISEK als Grundlage der Planungssteuerung ausreicht.

Das ISEK findet bei Löffler bereits an erster Stelle Erwähnung als zentrales Instrument, um eine wohnungspolitische Orientierung zu geben. Durch die eben dargelegte Stärke dieser Form der Planungssteuerung ist es auch möglich, wohnungspolitische Inhalte in dieses Konzept einzuspeisen. Das können zum Beispiel typische Wohnformen in der Großsiedlung sein, denen ein besonderes Gewicht gegeben werden soll oder die einen entweder positiven oder negativen Einfluss auf das Sozialgefüge der Großsiedlung nehmen können. Gerade der Spielraum der Wohnungsunternehmen, aktiv und seriell Verschiebungen zwischen den großsiedlungstypischen Segmenten zu steuern, sollte durch ein ISEK mindestens aufgegriffen, wenn nicht sogar durch Zielvorstellungen untersetzt werden. Jedoch blieb dies in den Stadtumbau-ISEKS von Großsiedlungen in der Vergangenheit meist vage und meist auf Zielvorstellungen des Typs A/Stars bezogen. Das Thema des altersgerechten Wohnens oder das Ziel einer sozialen Mischung durch Attrahierung der Mittelschichten weisen zwar in diese Richtung, stellen aber nur indirekte Bezüge zu den Wohnungsmarktsegmenten einer Großsiedlung dar. Zudem erschwert der Fokus von Wohnungsunternehmen auf diesen Typ A und dessen eher kaufkräftigerer Mieterschaft den Blick für das soziale Gefüge des Gesamtquartiers.

Ein ISEK ist sehr wohl in der Lage, großsiedlungsspezifisch zu sein. Es kann die städtebaulichen Besonderheiten, insbesondere die doppelte Großmaßstäblichkeit von Wohngebäude und Freiraum, aufgreifen – hier bietet der Stadtumbau Ost ausreichend Anschauungsmaterial, auch in Kapitel 7.4.1 wird dies noch mal aufgegriffen werden. Die eingangs des Kapitels 3 durchgeführte Reise durch Großsiedlungen zeigt auf, dass es immer Ziel in einer Großsiedlung – und damit auch Zielformulierung im ISEK – sein sollte, Wohngebäude und Freiraum in ihrer jeweiligen Überdimensionalität in eine angemessene Proportion zueinander zu bringen. Doch ebenso könnte ein großsiedlungsspezifisches ISEK sich Zielvorstellungen zu Vermietungsstrategien entwickeln.

Leipzig-Grünau ist hierfür ein ebenso gutes wie schlechtes Beispiel. Das ISEK – als Planwerk des dortigen Erneuerungsprozesses – hat mit Recht den schlechten Ruf, entweder nicht konsequent in seiner originalen Konzeption umgesetzt worden zu sein oder an die Wünsche der Wohnungswirtschaft angepasst worden zu sein (siehe Kapitel 3.4). Aber es ist nun mal die Realität, dass unterschiedliche Vermietertypen unterschiedliche Vermietungs- und/oder Haltestrategien gegenüber ihrer Mieterschaft haben, die sich gegenseitig beeinflussen. Ein ISEK sollte sich dazu ebenso verhalten können wie es sich zum Beispiel zur integrierten Entwicklung sozialer Infrastrukturen verhält (dem ist das Kapitel 7 gewidmet). Gerade weil das ISEK sich in das Paradigma des Perspektivischen Inkrementalismus einbetten lässt, sollte es in die Lage versetzt werden, auch zu den Wohnungsmarktsegmenten einer Großsiedlung leitbildhafte Vorstellungen entwickeln zu dürfen. Dass das wiederum eine andere

Einbindung der jeweiligen Handvoll größerer Wohnungsvermieter bereits bei der Erstellung des ISEK erfordert, ist dann die daraus zu ziehende Konsequenz. Zumindest die Beeinflussung der öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft seitens der öffentlichen Hand ist sowohl indirekt über ISEK als auch indirekt über Aufsichtsgremien möglich; beide Einflussmöglichkeiten sollten wiederum in einem vorher geklärten Verhältnis zueinanderstehen, damit Kohärenz in der Planungssteuerung entsteht.

Neben dem ISEK hat aber auch das Quartiersmanagement als Form der Planungssteuerung einen großen Beitrag zu den orientierenden wohnungspolitischen Instrumenten zu leisten, nämlich als eine Art qualitatives Sozialmonitoring. Durch seine Netzwerkarbeit sammelt und systematisiert es Wissen über die sozioökonomische Lage des Quartiers, welches in den Sphären der GWA oder der SRO generiert wird. Dieses Wissen kann es an die Wohnungswirtschaft weitergeben und in der Verschränkung mit dem wiederum in der Wohnungswirtschaft generierten Wissen über die sozioökonomische Situation der Mieterschaft ist eine größere Tiefe des Wissens über die sozioökonomische Lage des Quartiers möglich. Die Wohnungswirtschaft generiert ihr Wissen unter anderem durch die Mietzahlungen (bzw. Ausfälle dazu oder Mietübernahmen durch Dritte), aber auch durch ihre Hausmeister sowie durch die Inanspruchnahme von mieterbezogenen Serviceleistungen. Ebenso wie das in der GWA und der SRO (hier insbesondere: Jugendamt) generierte Wissen handelt es sich um fallspezifisches Wissen, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen niemals als Fall, sondern als lokalspezifisches Narrativ weitergegeben wird. Aus der Verwaltung kommt zudem das inzwischen tradierte quantitativ fundierte Sozialmonitoring – ein Quartiersmanagement als Intermediär kann auf alle drei bzw. vier Wissensbestände zugreifen und in der disziplinären Logik des Planens bestandsanalytische Schlüsse ziehen

Kooperierende Instrumente

Ein Bündnis für Wohnen, wie es Löffler unter den kooperierenden Instrumenten benennt, gibt es inzwischen in der ein oder anderen Form in den meisten Großsiedlungen. Sei es die Notwendigkeit, im Stadtumbau Ost Kompromisse bei der Allokation von Abrissen zu finden, seien es gesamtstädtische Bündnisse vor dem Hintergrund zunehmender Knappheiten am Wohnungsmarkt, dass die Wohnungswirtschaft quartiersbezogen in Großsiedlungen prinzipiell kooperationsfähig ist, kann inzwischen als Allgemeingut gelten – und eine Kooperation, welche den Großteil des Quartiers umfasst, wird dann als solche verstanden, wenn ein Großteil der vorhandenen Wohnungsbestände zu jenen Eigentümern gehören, welche Teil der Kooperation sind. Meist reicht die übliche Handvoll größerer Vermieter, um diese Bedingung zu erfüllen.

Im Unterschied zum Stadtumbau Ost nach 2002 war in der Sozialen Stadt nach 1999 aber die Wohnungswirtschaft als eigener Akteurstyp noch nicht wirklich relevant. Inzwischen ist das der Fall, was möglicherweise auch an den spektakulären spekulativen Vernachlässigungsfällen lag, wo Wohnungen in Soziale-Stadt-Quartieren so sehr heruntergekommen waren, dass eine gesunde Wohnbedingungen nicht mehr gewährleistet waren. Doch gerade diese spektakulären Einzelfälle zeigen eher auf, dass einzelfallbezogen, nicht regelhaft Vermieter als Akteure der Sozialen Stadt adressiert wurden. Ein entscheidender nachvollziehbarer Grund hierfür war, dass Soziale Stadt in einer Zeit eingeführt wurde, als Wohnungsmarktknappheiten noch keine so große Rolle spielten – jedenfalls hatten Soziale-Stadt-Gebiete eher mit der Gefahr der groß- wie kleinräumigen Abwanderung zu kämpfen. In der Sozialen Stadt nach 1999 – die ikonographischen Quartiere Berlin-Kreuzberg oder Dortmund-Nordstadt vor Augen – hatte der Aufbau von Kommunikationsstrukturen mit den Vermietern tatsächlich eine geringe Handlungspriorität. Für nachvollziehbar wichtiger wurde erachtet, die nicht-

Artikulationsfähigen anzusprechen. Das bedeutete damals ein Abwenden von der Eigentümeransprache der behutsamen Stadterneuerung und ihrer Betroffenenvertretungen. Das ist einer der Gründe, warum Wohnen in der Frühzeit der Sozialen Stadt rund um die Jahrtausendwende ein blinder Fleck war.

Das ist ebenso Vergangenheit wie die Vermieterstruktur in vielen Großsiedlungen der Sozialen Stadt. Auch die wohnungswirtschaftlichen Veränderungen durch die Privatisierungsära 1994–2008 konnte eine zwischen 1998 und 2003 eingeführter Form der Planungssteuerung noch nicht berücksichtigen. Es existiert zudem oft auch noch das diffuse idealisierte Bild von lokal verankerten Vermietern als Teil der lokalen Zivilgesellschaft⁷⁰ (BMUB 2016, 34ff.). Immerhin sind inzwischen 8% der Träger von Quartiersmanagements der Sozialen Stadt Wohnungsunternehmen (BMUB 2016, 13), mutmaßlich – dazu differenzieren die Autoren nicht – in Großsiedlungen, kommunale Wohnungsunternehmen und im Rahmen von Verstetigungsprozessen nach 2006. Immerhin – weder bei Schubert/Spieckermann (2004) und beim DIFU (2003) tauchten Wohnungsunternehmen als Option für eine Trägerschaft auf (vgl. Kapitel 5.1.5). Aber egal ob 2003/2004 oder 2016, zu keiner Zeit gilt das Quartiersmanagement als aus-/hinreichendes Instrument (es ist nach meinem Dafürhalten nicht mal ein notwendiges Instrument), um wider nicht-instandgehaltene Immobilien vorzugehen.

Ansonsten gilt für die Eignung vom Quartiersmanagement als Form der Planungssteuerung hinsichtlich der kooperativen wohnungspolitischen Instrumente alles das, was oben schon dazu gesagt wurde:

- └ Quartiersmanagement ist kompatibel mit der Kooperationsfähigkeit zur SRO, d.h. ebenso als Mittlerinstanz zwischen SRO und Wohnungswirtschaft geeignet.
- └ Quartiersmanagement kann auf Quartiersebene Vernetzungsarbeit leisten, was Wohnungsunternehmen nur bedingt aufgrund ihrer Verteilung der Bestände können; planungsfall kann hier ein Vernetzungsbedarf bestimmt werden.
- └ Quartiersbezogene Individualisierung der Interdisziplinarität kann sich zu wohnungswirtschaftlichen Belangen kompatibel verhalten.
- └ Quartiersmanagement kann Lebenswelt des Quartiers nicht nur mit Systemwelt der SRO, sondern auch Systemwelt der Wohnungswirtschaft verbinden.

Zudem ist ein Quartiersmanagement in seiner advokativen Rolle auf gesamtstädtischer Ebene ein natürlicher Verbündeter jener Wohnungsunternehmen in gesamtstädtischen Diskursen, die ebenso wie das Quartiersmanagement den dominanten Quartiersbezug haben, was man häufig schon im Namen der Unternehmen lesen kann (Howoge = Hohenschönhauser Wohnungsbaugesellschaft, Wohnungsgenossenschaft Marzahner Tor und so weiter). Bereits erwähnt, aber nicht zu unterschätzen, auch wenn das eher die Alltagsebene eines Bündnisses darstellt, ist der Informationstransfer zwischen den Sphären GWA und Wohnungswirtschaft. In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle des Quartiersmanagements als aktivierende Institution für Bürgerbeteiligung für Dialog um Bedarfe des Wohnens nutzbar.

⁷⁰ Es wird bei kommerziellen Vermietern ein Dualismus zwischen ‚guten‘ Kleineigentümern und ‚bösen‘ Großunternehmen erzeugt, der mehrfach widerlegt wurde, so z. B. in Gotha (Örtl 2016), bei der LEG (siehe Kapitel 3.7.2) und selbst die Gag-fah/Vonovia in Dresden (siehe Kapitel 3.7.1) unterwirft sich gewissen Kooperationsvereinbarungen mit der Kommune. Umgekehrt sind vielfach Kleineigentümer nicht nur nicht in der Lage, sondern oft nicht willens, Zusammenhänge über das eigene Objekt hinaus auch nur zur Kenntnis zu nehmen (Schmidt und Vollmer 2017, S. 271).

Eine weitere Eignung des Quartiersmanagements in Großsiedlungen als kooperierendes wohnungspolitischen Instrument ist die Nutzung von dessen Intermediärrolle für die Verteilung von Stadttrenditemitteln der Wohnungswirtschaft. Zum einen von der schon erwähnten planungsmethodischen Kompetenz des Quartiersmanagements ausgehend, zum anderen sich den Bias der GWA-Akteure sich vor Augen führend, erscheint das Quartiersmanagement als neutrale Instanz, infrastrukturelle Bedarfe für den Einsatz von Stadttrenditemitteln auf Quartiersebene zu formulieren. Denn Akteure der GWA sind eben meist auch Fördermittelnehmer der Stadttrenditemittel zumindest der öffentlichen bzw. genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft.

Motivierende und fördernde Instrumente

Macht es einen Unterschied, ob man von der Bewohnerschaft oder von der Mieterschaft spricht bzw. diese in einem Quartier zu aktivieren versucht (siehe Kapitel 3.2.3)? Das ist nicht nur eine allgemeine philosophische Frage nach dem Unterschied zwischen dem Bürger und dem Verbraucher (Mieter), sondern kann auch auf im Sinne der paradigmatischen Steuerung (vgl. Fürst 2003) zu einer nuancierten Verschiebung des Zielsystems eines wohnungswirtschaftlichen gegenüber einem Quartiersmanagement der Sozialen Stadt bzw. der Städtebauförderung führen. Das ergibt sich zum Beispiel dann, wenn seitens der Vermieter öffentliche oder genossenschaftliche Wohnungsunternehmen eine dominierende Stellung im Quartier besitzen, sondern wenn zudem noch deren eigene Beteiligungsinstrumente für das Quartier einen entsprechenden hohen Stellenwert besitzen. Die Genossenschaftsversammlungen, aber auch Mieterbeiräte in der öffentlichen Wohnungswirtschaft können eine eigene Dynamik des Agendasetting in einem Quartier erzeugen – und wenn das Quartiersmanagement dann noch institutionell mit der Wohnungswirtschaft verbunden ist, dann ergibt sich daraus das Potenzial, hier persuasiv wechselseitig zu steuern. Denn die Wertschätzung der Beteiligungsinstrumente innerhalb der Wohnungswirtschaft kann sich ein Quartiersmanagement auch zunutze machen, gerade dann, wenn es darum geht, die eigenen Kooperationsnetzwerke an bestehenden Institutionen auszurichten.

Das Quartiersmanagement ist des Weiteren auch ein potenzielles motivierendes Instrument bei der Planung der sozialen Infrastruktur. Sowohl in der kommunalen SRO als auch in der Wohnungswirtschaft – hier meist über Stadttrenditemittel – wird über die Bereitstellung sozioinfrastruktureller Angebote entschieden. Die Wohnungswirtschaft stellt häufig Räumlichkeiten zur Verfügung und finanziert direkt soziale Projekte, die Kommune ist für die Daseinsvorsorge an sozialer Infrastruktur zuständig. Ein Quartiersmanagement als Intermediär zwischen den Sphären Wohnungswirtschaft und SRO besitzt hier das Potenzial, integrierte Planungen sozialer Infrastruktur zu ermöglichen – sofern das gewollt ist. Das Quartiersmanagement könnte dann auf die oben entwickelte Typologie der Wohnungsmarktakeure in Großsiedlungen zurückzugreifen, um diese differenziert zu adressieren. Auch wäre das Gedankenspiel erlaubt, die Steuerungslogik des Verfügungsfonds auch für Stadttrenditemittel anzuwenden.

Für den Instrumentenbereich des Förderns nach Löffler kann das Quartiersmanagement keinen Beitrag leisten, da es – in der Sprachlogik des KJHG – fallunspezifisch ist. Wohnungspolitische fördernde Instrumente zielen ebenso auf individuelle Fördertatbestände ab. Nichtsdestoweniger ist das Thema Fördern doch interessant, dabei bewusst an die motivierenden Instrumente anschließend. Ein Quartiersmanagement besitzt seine Stärke in der Möglich- und Notwendigkeit, investive und nichtinvestive Fördermittel zu kombinieren. Dieser Gedankengang ist auch auf die Fördertätigkeit von Wohnungsunternehmen übertragbar. Die (zwar auch im Quartiersmanagement unterbelichtete) planungsmethodische Rolle ist hierfür sehr gut nutzbar, da die Kombination von Fördermöglichkeiten in

der Sozialen Stadt (BIWAQ, JUSTIQ u.ä.) strukturell übertragbar für die Kombination von Städtebau-fördermitteln und Stadttrendite-Mitteln der Wohnungswirtschaft ist. Dass dabei ein Quartiersma-nagement besser für Projektentwicklerrolle aufgrund des Bias der Wohlfahrtsträger aus der Sphäre der GWA geeignet ist wurde bereits erwähnt. Und hier ergibt sich für ein Wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement die Möglichkeit, der von der SRL (2015) aufgeworfenen Forderung nach inter-disziplinärem Handeln und Finanzieren nachzukommen. Sogar die Koordination aller Verfügungs-fonds (aus Städtebauförderung, Sozialraumorientierung, Wohnungswirtschaft) durch ein einzelnes Quartiersmanagement ist denkbar.

Am Schluss sei noch erwähnt, dass die regulierenden Instrumente nach Löfflers Einteilung selbstver-ständlich Instrumente staatlich-hoheitlichen Handelns sind und ein Intermediär sie qua Demokratie-prinzip nicht leisten kann. Letzten Endes ist das Ziel der in folgender Abbildung zusammengefassten Spezifika eines wohnungswirtschaftlich ausgerichteten Quartiersmanagements in Großsiedlungen, die ansässigen Wohnungsunternehmen alle zu animieren, Motoren der Quartiersentwicklung zu werden (siehe Kapitel 3.7.5).

Spezifika eines wohnungswirtschaftlich ausgerichteten Quartiersmanagements in Großsiedlungen		
Orientierende Instrumente	Kooperierende Instrumente	Motivierende Instrumente
Thematisierung einer Zielvorstellung zu einem Mix an Wohnstandards und Wohnformen, ggf. sogar zu Vermietungsstrategien	Nutzung von lokalpolitischen „Bündnissen für Wohnen“ als Aktivierungsinstrument Nutzung vermierspezifischen Wissens zur Generierung von Informationen zu lokalen Benachteiligungsmechanismen (als Wissensaustausch)	Koordination von Raumangeboten für Soziale Infrastruktureinrichtungen zwischen Öffentlicher Hand und Wohnungswirtschaft (jeweils in der Rolle als Immobilieneigentümer)
Advokative Rolle des QM für das Quartier auf gesamtstädtischer Ebene ähnlich jener der von Vermietern mit Großsiedlungsschwerpunkt	Abgestimmte Organisation von Beteiligungsaktivitäten zu Wohnbedarfen	Adressierung der Bürgerschaft als Mieter (Konsumenten) kann einen Unterschied in der Aktivierung ausmachen
Aufgreifen der speziellen Maßstäblichkeit von Baukörpern und Freiraum zueinander (mit Entwicklung von Zielen der Wohnumfeldgestaltung)	Ermöglichung von Vernetzungsarbeit räumlich übergreifend zu den Beständen einzelner Vermietter	Projektentwicklung im Quartiersnetzwerk zum effektiveren Einsatz wohnungswirtschaftlicher Stadttrenditemittel (ggf. als interdisziplinäres Förderkonstrukt)
Eigene Darstellung		

Tabelle 18

5.4 Drittes Zwischenfazit: die drei definitorischen Leistungen eines Quartiersmanagements

Nachdem die vorherigen drei Unterkapitel sich intensiv mit der Anwendung des Instruments in der Städtebauförderprogrammatik Soziale Stadt (Kapitel 5.1), mit der Übertragung dieses Instruments auf andere Städtebauförderprogrammatiken unter Auslassung der eigenen sozialpolitischen Ursprünge wie in Aktive Zentren (Kapitel 5.2) sowie dem Verhältnis dieses Instruments zur bestandsbezogenen Wohnungspolitik (Kapitel 5.3) auseinandergesetzt haben, soll dieses Kapitel mit der eingangs aufgeworfenen Leistungsbeschreibung eines Quartiersmanagements schließen: was ist denn üblich in einem Quartiersmanagement? Damit soll ein Bewertungsrahmen beschrieben werden, in dem die drei spezifischen Einzelfälle der Planungssteuerung in Hamburg-Steilshoop, Dortmund-Scharnhorst und Berlin-Neu-Hohenschönhausen in den Kapiteln 6 und 7 untersucht werden können.

Ein Quartiersmanagement umfasst unter den oben genannten Rahmenbedingungen für ein bestimmtes Quartier die planungsmethodische Leistung (Planungsdienstleistungen vor Ort), die kooperative Leistung (Organisation lokaler Governance) und die kommunikative Leistung (Ausgestaltung des *Communicative Turns*). Damit entwickelt es den ursprünglichen Soziale-Stadt-Ansatz weiter, der die Entwicklung sozialintegrativer Projekte, Moderation und Koordination sowie die aktivierende Beteiligung umfasste (DIFU 2003, 177). Nach meinem Dafürhalten kam in dieser damaligen Systematisierung der Aufgaben der eigentliche Planungs- und Entwicklungszweck des Planungssteuerungsinstruments Quartiersmanagement zu kurz.

Quartiersmanagement ist als Instrument der Planungssteuerung in seiner Begrifflichkeit eher diffus geworden. Während das IRS in seinen Forschungen eher planungsgeschichtlich ausgerichtet ist und tatsächlich die Genese des Quartiersmanagements im Instrumentenkasten der Stadtplanung analysiert (Kapitel 4.1.2+3), versucht sich Quaestio (BMUB 2016) daran, im Rahmen des Auftrags vom BMUB, diese Frage für die Planungspraxis definitorisch zu klären, einen kleinsten gemeinsamen Nenner individueller Praxen zu benennen, und entkleidet dabei das Quartiersmanagement seinen grundlegenden Charakteristika, indem es selbiges auf eine Art lokale Ausprägung des *Communicative Turns* der allgemeinen Stadtplanung reduziert. Dennoch berührt Quaestio einen relevanten Punkt dabei: Das Quartiersmanagement hat eine koordinierende und eine kommunikative Aufgabe. Daher lohnt es sich, diese Aspekte noch einmal separat zu betrachten.

Die **kommunikative Stärke** des Quartiersmanagements beruht zum großen Teil auf der Vermischung einer top-down und einer *bottom up* zu verstehenden Rolle, ohne diese beiden Rollen je ausdifferenziert zu haben. Eindeutig ist nur zweierlei: Das Quartiersmanagement findet im Auftrag der Kommune und indirekt als tätiges Handeln der Ebenen Land und Bund statt, in diesem Sinne ist ein Quartiersmanagement ein verlängerter Arm der Exekutive. Zugleich ist es in seiner aktivierenden Rolle eindeutig ein Ermöglicher für eine *bottom up* verstandene Planung. Diese strukturelle Unschärfe gestaltet die Rolle des Quartiersmanagements als Intermediär sehr voraussetzungs-voll – diese Eigenschaft ist also gleichermaßen Stärke wie Schwäche. Hinte spricht von „*produktiven Widersprüchen statt naivem Vertrauen*“ (Hinte et al. 2004, 82ff.), das diesem Rollenverständnis entgegengebracht werden muss. Jegliche meist lokalpolitischen Entscheidungsnotwendigkeiten entsprungenen Konflikte lassen sich mit dem Instrument Quartiersmanagement nicht lösen, dafür ist dieses Instrument nicht da. Aber es kann Plattformen der Konfliktaustragung bereitstellen (die konfliktbehaftete Entscheidung muss dann aber transparent am dafür vorgesehenen institutionellen Ort stattfinden). Das ist ein wesentliches Potenzial des Quartiersmanagements. Die dazugehörige Grenze besteht eben darin, dass das Quartiersmanagement nicht entscheiden kann, auf welcher Sprosse einer Leiter oder

welcher Schicht oder Stufe (Selle 1996, 69) Partizipation stattfinden wird – es ist naturgemäß eine Vorgabe des Auftraggebers bzw. der Kommune (dafür ist Quartiersmanagement dann doch der verlängerte Arm der Exekutive). Die Schwierigkeit, der man sich gewahr sein muss, ist die unterschiedliche Entscheidungskompetenz eines Quartiersmanagements im „*Spinnennetz des Intermediärs*“ (Titel des Kapitels 5.1.5) – es gibt in den unterschiedlichen Teilelementen dieser Form der Planungssteuerung eben auch unterschiedliche Entscheidungsspielräume. Als Stärke und als möglicher Idealzustand kann ein konkretes Planungsvorhaben im Quartiersmanagement gelten, in welchem das Quartiersmanagement zwar nicht über das Planungsvorhaben an sich entscheidet – das tun demokratische, möglichst kommunal verankerte Institutionen; aber in welchem das Quartiersmanagement alles zu der Frage entscheidet, wie Kommunikation und Partizipation über dieses Planungsvorhaben erfolgen soll – und das nicht vereinheitlicht fürs Quartier, sondern individuell aufs Planungsvorhaben bezogen.

Die **Stärke der Kooperationsfähigkeit** eines Quartiersmanagements heute – und zwar in deutlichem Unterschied zu der Frühzeit der Sozialen Stadt – ist das Zusammenspiel von GWA und SRO als Kooperationsprinzip zwischen Quartiersmanagement und Kommune. Auch 1998 war das Kooperationsprinzip mit der Kommune vorgesehen, aber jene war noch selten sozialraumorientiert agierend. Das inzwischen üblich gewordene Prinzip der SRO erleichtert die Kooperationsfähigkeit eines Quartiersmanagements ungemein, da es nicht mehr die Aufgabe hat, eigentlich auf der ‚oberen‘ Ebene stattfindende intersektorale Abstimmungen kommunalen Handelns vornehmen und das dementsprechende Abstimmungsergebnis top-down ‚nach unten‘ transportieren muss. Oft waren QMs der Frühzeit die einzigen vorhandenen intersektoralen Koordinierungsinstitutionen und mussten diese Rolle zur Erfüllung der eigenen Anforderungen an eigenes integriertes Handeln quasi notgedrungen vornehmen. Diese Schwäche braucht ein Quartiersmanagement heute nicht mehr zu haben, wenn die Kommune entsprechend sozialraumorientiert agiert. Dafür muss nun planungsfallkonkret geklärt werden, was ‚erst‘ oder ‚nur‘ oder ‚ganz bewusst‘ auf der Quartiersebene vernetzt wird (siehe Kapitel 5.1.2).

Das Potenzial besteht in der quartiersbezogene Individualisierung der Interdisziplinarität (siehe Kapitel 5.1.1). Und Grenzen setzend sind dann eher die abstrakt formulierten, allumfassenden Ansprüche an Interdisziplinarität wie sie z. B. von Schubert und Spieckermann analysiert wurden (Schubert und Spieckermann 2010, 47, 61, 64, siehe 5.1.2) oder der Zielbaum der Berliner Sozialen Stadt (SenStadt 2003). Dabei besteht die Grenze nicht darin, dass jegliche Aufzählung sektoraler Handlungsfelder in der quartiersbezogenen Erneuerung nie abschließend sein kann, sondern die Grenze besteht darin, sich als Quartiersmanagement hier nicht verzetteln zu dürfen, sondern eben ein planungsfallkonkretes Verständnis von Interdisziplinarität entwickeln. Dabei darf es keine Blindheit gegenüber der eigenen Notwendigkeit geben, sich zu fokussieren – sowohl in der *bottom up* als auch in der top-down-Sicht. Weder kann sich ein Quartiersmanagement um alle erdenklichen Sektorplanungen eines Quartiers kümmern, noch sollte es für jenseits der räumlichen Logik eines Quartiers zu verortende Steuerungsmechanismen verantwortlich gemacht werden (z. B. Mietentwicklungen), gerade weil und wenn es in ständiger Kommunikation mit entsprechenden überquartierlichen Institutionen steht (z. B. Wohnungswirtschaft). Dieser Kommunikationskanal kann lediglich dann zur Stärke des Quartiersmanagements werden, Probleme und Phänomene im Sinne advokativer Planung zu transportieren.

Ansonsten gilt, dass die Rolle des Quartiersmanagements als diejenige Institution, welche in den meisten Quartiersentwicklungsprozessen den Hut auf hat, schon von Hinte et al. beschrieben wurde und gleichermaßen als Potenzial wie als Grenze für das Quartiersmanagement als Planungssteuerung dienen kann: Im Zweifel ist es doch das Quartiersmanagement, dass für einen Sektor zuständig sein

kann, dessen Themen „... in der Luft hängen oder versickern auf einem dieser inflationär veranstalteten Leitbild-Workshops, auf denen mit Kärtchen, abfotografierten Tapeten und umfangreicher Dokumentation konsensual Ziele für einen Sozialraum entwickelt werden, aus denen aber selten etwas wird. Alle sind dafür, aber Keiner setzt sich den Hut auf.“ (Hinte et al. 2004, 59). Die Grenzen dieser Zuständigkeiten liegen aber darin, wenn das Quartiersmanagement überfordert ist, ‚Lebenswelt‘ des Quartiers und ‚Systemwelt‘ von Kommune (SRO) und Stadterneuerung verbinden zu können (vgl. auch DIFU 2003, 185f.). Hier ist dann die Sphäre bzw. der professionelle Zugang der der GWA gefragt, dass nämlich für genau diese Grenze einen komplementären Ansatz des Agierens darstellt. Demgegenüber ersetzt die GWA eben auch nicht die Intermediärsrolle des Quartiersmanagements – um in dem Bild von Hinte et al. Zu bleiben: GWA ist Adressat solcher Workshops, nicht Initiator oder ‚Hut aufhabender‘, jener entspricht dem disziplinären Zugang der Stadtplanung und -erneuerung.

In der Praxis des Quartiersmanagements ergibt sich dagegen häufig eine **Schwäche in der Planungskompetenz**. Es ist häufig so, dass es in manchen Quartieren entweder kaum auf lokaler Ebene steuerbare Angelegenheiten gibt oder – falls doch – diese von anderen Institutionen verantwortet werden. Ein typisches Beispiel ist eben die Wohnungspolitik. Vieles wird eben durch Regeln gesteuert, welche die städtische oder gar Landesebene verantwortet und viele einzelne Sanierungsmaßnahmen werden in der Sozialen Stadt eben nicht mittels Intermediär gesteuert, sondern finden nach Maßgabe des allgemeinen Baurechts und des BGB einzelfallweise statt. Ebenso typisch sind einzelfallbezogene Infrastrukturprojekte der öffentlichen Hand, die sofern lokal, außerhalb der Sozialen Stadt gesteuert werden, sofern diese nicht Hauptfördergeber ist (und selbst dann steuert das Quartiersmanagement wenig, da in diesen Fällen ein Projekt durch das Einordnen in die Städtebauförderung zu Beginn eines Steuerungsprozesses als gesetzt gilt).

In diesen Fällen bleibt dem Quartiersmanagement kaum etwas anderes übrig, außer mit Akteuren zu kommunizieren und Akteure zu koordinieren. Das kann aber nur die Rumpfversion eines Quartiersmanagements sein, denn es fehlt der originäre Ansatz, Stadtentwicklung zu steuern, Stadtplanung zu sein. Wie eingangs dieses Kapitels bereits dargelegt, wird bei dem nun erfolgenden definitorischen Fazit das Aufgabenfeld eines Quartiersmanagements in drei Dimensionen dargestellt, eben nicht allein nur der kommunikativen und koordinierenden Dimension, sondern auch in der Betonung der planungsmethodischen Leistung.

Die üblichen Leistungen eines Quartiersmanagements 1: Planungsmethodisch

Zur **planungsmethodischen** Leistung gehört zuvorderst die Verantwortung für ein integriertes Handlungs- bzw. Entwicklungskonzept – unabhängig von der Nomenklatur, Ausführung bzw. Formalisierung dieses Konzepts. Dem Konzept liegt allerdings notwendigerweise das Paradigma des Perspektivischen Inkrementalismus zugrunde, aus dem integrierten quartiersbezogenen Konzept werden einzelne Projekte abgeleitet. Dabei leistet das Quartiersmanagement auch Dienstleistungen sowohl hinsichtlich der Projektentwicklung im Einzelnen als auch als die Perspektive im Inkrementalismus wahrende Institution. Zu ersterem gehört – wenn auch nicht zwingend – die Ermöglichung interdisziplinärer Förderkonstrukte für Projekte, da viele Gebietskulissen von unterschiedlichen sektoralen Förderprogrammen berührt werden können. Letzteres soll heißen, dass im Gegensatz zu anderen zivilgesellschaftlichen und staatlichen (sektorbezogenen) Akteuren es eben auf das Quartiersmanagement ankommt, damit der integrierte Entwicklungsansatz nicht in der projektbezogenen Politik der kleinen Schritte stecken bleibt. Dabei ist es hilfreich – und wird in der Praxis leider unterschiedlich gehandhabt (siehe Kapitel 5.1.5) – dass im Vorfeld geklärt wird, welche Institution welche Entscheidungskompetenzen erhält (DIFU 2003, 176).

Dagegen hat sich die Geschäftsstellenfunktion für einen Verfügungsfonds sehr stark etabliert. Am Beispiel der sogenannten Stadtteilaktivkassen in Niedersachsen soll dieses Instrument kurz erläutert werden: *„Die Stadtteilaktivkasse ist ein Förderprogramm für bürgerschaftliches Engagement in sozial benachteiligten Stadtteilen. Kerngedanke ist, dass lokale, gemeinwesenorientierte Einrichtungen und Initiativen ein gebietsbezogenes Budget erhalten. ... Gelder der Stadtteilaktivkasse dürfen von allen Bewohner/innen beantragt werden. ... Nicht antragsberechtigt sind öffentliche und soziale Einrichtungen ..., da diese über ihre eigenen Finanzstrukturen verfügen“* (LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen 2009, 4f.). Manchmal sind öffentliche Einrichtungen allerdings stellvertretend antragstellend, da nicht alle Initiativgruppen über eigene institutionelle Abrechnungsressourcen verfügen und keine Privatpersonen im Sinne des BGB gefördert werden sollen, sondern immer nur Gruppen. Über die Gelder entscheidet eine aus der Bewohnerschaft gebildete Jury. *„Benötigt werden: Eine im Stadtteil verankerte Einrichtung. ... Eine/n verantwortliche Ansprechpartner/in. ... Ein ausreichend großer Raum ... für die regelmäßig stattfindenden Jurysitzungen“* (ebenda, 15). Das zeigt bereits, dass die Anleitung eines Verfügungsfonds Teil einer planerischen Leistung sein muss, denn sofern die Gesamtausgabenlogik eines Verfügungsfonds Sinn ergeben soll, benötigt es Zielvorstellungen darüber, welche Gruppe in welchem gebietsbezogenen Handlungsziel in diesem Ressourcenrahmen aktivierbar ist.

Zur der planungsmethodischen Leistung gehört zudem die qualitative Erfassung von lokalen Benachteiligungsmechanismen, dies immer häufiger ergänzend zu einem quantitativen sozialen Monitoring auf gesamtstädtischer Ebene. Dabei ist es weniger entscheidend, etwaige Kennzahlen vor Ort präzisieren zu können, sondern insbesondere aufgrund der Methodik des quantitativen Monitorings nicht erfassbare kleinräumliche Phänomene zu kennen und auch das ein oder andere tazide Wissen aus sektoralen Politikfeldern in die Stadtentwicklung einzubringen. Gerade die formal durch das SGB VIII (KJHG) erfasste Gruppe der unter-27-Jährigen ist in mehrfacher Hinsicht für diese Aufgabe relevant. Gerade wenn man davon ausgeht, dass sozioökonomische Benachteiligungsmechanismen sich generativ ‚vererben‘ können, so ist das von Jugendämtern, Schulen, Kita-Trägern, aber auch Vermietern (Stichwort: Haushaltsgründungen junger Familien) etc. generierte Fallwissen zwar nicht direkt für die Stadtentwicklung verwertbar (allein schon aus Datenschutzgründen), aber als tazides Wissen über typische Phänomene des Quartiers höchst relevant für die Formulierung einer Entwicklungsperspektive. Diese Aufgabe ist allerdings mehr theoretisch als relevant für das Quartiersmanagement beschrieben und findet sich nur begrenzt in den verschiedenen Praxen. Sie ist aber notwendig, denn viele Themen, die auf Quartiersebene anfallen, besitzen Diskurskonjunkturen und zur planungsmethodischen Leistung gehört dann eben auch die Verantwortung, die Themen auch am Kochen zu halten, auch wenn sie scheinbar grad wieder niemanden in Bürgerschaft und Akteursgruppen interessieren. Hinte et al (2004: 59) bringen es mit Ironie auf den Punkt, wenn die Themen *„... in der Luft hängen oder versickern auf einem dieser inflationär veranstalteten Leitbild-Workshops, auf denen mit Kärtchen, abfotografierten Tapeten und umfangreicher Dokumentationen konsensual Ziele für einen Sozialraum entwickelt werden, aus denen aber selten etwas wird. Alle sind dafür, aber Keiner setzt sich den Hut auf.“*

Die üblichen Leistungen eines Quartiersmanagements 2: kommunikativ

Die **kommunikative** Dienstleistung eines Quartiersmanagements besteht in der aktivierenden Beteiligung der Bürgerschaft. Das gilt sowohl für das integrierte Handlungskonzept (bzw. eine anders benannte Perspektive im Inkrementalismus) als auch für mögliche Planungsvorhaben, welche das Quartier tangieren. Das Quartiersmanagement hat hier Mittler- und Moderationsfunktion; oftmals aber

keine eigenen Handlungsspielräume materieller Art in einem Planungsvorhaben, bei dessen Bürgerbeteiligung es mitwirkt. Typisches Beispiel hierfür sind jegliche quartiersbezogenen Diskurse über Mieten, Wohnungsbauvorhaben bzw. Verdrängungsängste. Ein Quartiersmanagement ist hier sehr wohl Mittler und Moderator, aber materiell liegen die aufgeworfenen Fragen jenseits dessen Handlungsrahmens, der aus gesamtstädtischen Politiken abgeleitet wird (siehe oben).

In diesem Zusammenhang ist relevant, dass sich die Praktiker einig von Anfang an waren, dass ein Quartiersmanagement immer zugleich *bottom up* als auch *top-down*-Elemente beinhaltet, (so auf einem frühen Kongress hierzu DIFU 2001, vgl. auch Franke 2005, 187). Ebenso sei nur kurz auf das Legitimitätsproblem hingewiesen, denn Quartiersmanager sind nicht demokratisch, sondern nur qua Auftrag legitimiert und müssen sich ihrer Rolle als Verlängerung der kommunalen Exekutive insbesondere in lokalpolitischen Debatten, welche sie zwangsläufig zu führen haben, bewusst sein (Groeger 2002, 174, Güntner 2004, 180f.).

Zu den wesentlichen Innovationen hinsichtlich Beteiligung gehört die Aufgabe des Quartiersmanagements, Beziehungsgeflechte (*relational webs* nach Healey 1997, 57) aufzuspüren und nutzbar zu machen. Gerade weil es oft für die Aktivierung Benachteiligter kontraproduktiv ist, unterschiedlich artikulationsfähige Gruppen hierarchiefrei in einem Raum gemeinsam diskutieren zu lassen (weil sich dann ad hoc Hierarchien zugunsten der Artikulationsstarken herausbilden), ist es umso wichtiger, dass im Sinne des advokativen Planens ein Quartiersmanagement auch in der Lage ist, stellvertretend für bestimmte Gruppen zu agieren. Dafür muss das Quartiersmanagement natürlich vorausschauend mit anderen Methoden mit Vertretern jener Gruppe, die es stellvertretend zu beteiligen gedenkt, kommuniziert haben. Typisches Beispiel sind z. B. Kinder- und Jugendbeteiligungsformen, die einem Planungsbeteiligungsvorgang vorgeschaltet sein können, um hier Interessen abzufragen, die dann z. B. in bürokratischen Beteiligungsmethoden nicht von Kindern oder Jugendlichen selbst, sondern vom Quartiersmanagement eingebracht werden. Damit ergibt sich als Anforderung an ein Quartiersmanagement, dass es die Beteiligungsaktivitäten des Quartiers abgestimmt organisiert. Es hat zwar kein räumliches Monopol auf Bürgerbeteiligung in seinem Quartier, sollte diesen Gedanken aber als Zielvorstellung hegen.

Um dieser kommunikativen Leistung gerecht zu werden, bedient sich das Quartiersmanagement aus einem ‚Methodenkoffer‘ von Partizipationsinstrumenten sowohl aus der Planung als auch aus der Gemeinwesenarbeit. Im kommunikativen Part eines Quartiersmanagements liegt die engste Schnittstelle zwischen Planung und GWA in einem Quartiersmanagement. *„Die Eigenschaft der [Neu-Hohenschönhausener] Stadtteiltrunde als Ko-Produzentin von Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit ermöglicht zudem, die unterschiedlichen Sichtweisen auf soziale Infrastrukturstandorte in einem Quartier zuzulassen. Und nicht zuletzt ist sie ... von vornherein als informelles Netzwerk ausgelegt ..., in welchem die Akteure unabhängig ihrer hierarchischen Herkunft zusammenarbeiten können“* (Krüger 2012, 249). Ein Quartiersmanagement ist hier also nur bedingt zwingend eine Einzelinstitution, sondern kann auch als Netzwerk aus SRO, GWA und Stadterneuerung verstanden werden. Wie das funktioniert, hängt auch von den Ressourcen für die Koordination ab (was dann meistens doch besser innerhalb einer Institution funktionieren kann).

Die üblichen Leistungen eines Quartiersmanagements 3: Koordinierend

Die **koordinierende Leistung** eines Quartiersmanagements ist die Instrumentierung als lokale Governance. Hier scheint vieles trivial – wie z. B. die Notwendigkeit eines ausgestatteten Büros vor Ort – aber das Spezifische an einem Quartiersmanagement gegenüber anderen Intermediären der Stadt-

erneuerung ist eben die Präsenz vor Ort. Gerade an den Stellen, wo aus Kostengründen es zu einer diesbezüglichen Unterausstattung kommt, gelten die Fördergebiete als schwach gesteuert (siehe das hessische Beispiel in Kapitel 5.2.7).

Die personellen Ressourcen dieses Büros rekrutieren sich in der Symbolik eines Tandems aus Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung. Typisch für aus Kommunalverwaltungen gebildete Quartiersmanagement ist die Besetzung mit einem Vertreter aus einem Amt Stadtplanungs/-entwicklung und einem Amt für Soziales bzw. Jugend. Beauftragte Intermediäre sind angehalten, bei der eigenen Personalgewinnung auf Fähigkeiten beider Professionen zu achten, leider ist es immer wieder auffällig, dass es wie Modeerscheinungen mal planerlastige, mal sozialarbeiterlastige Quartiersmanagement gibt. Ein früher Hinweis auf diese Logik findet sich bereits beim DIFU (2003, 176), wo konstatiert wird, dass die Vielfalt der Aufgaben eines Quartiersmanagements nicht fachlich von einer einzelnen Person umfasst werden können.

Die Verwaltung spielt neben diesem Tandem ebenfalls eine Rolle durch die gebündelte Ansprechbarkeit im Rahmen der Sozialraumorientierung, gerade im Hinblick auf die Ursprünge des Quartiersmanagements kann dies aber nicht als Prinzip eines Quartiersmanagements gelten – ein Quartiersmanagement konstituiert sich unabhängig von der Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung, aber eine Spiegelung räumlicher Zuständigkeiten im Sinne der Sozialraumorientierung ist für den Erfolg eines Quartiersmanagements und gerade für die Erbringung der koordinierenden Leistung mindestens hilfreich. Denn es ist notwendig, Zugang zum analytischen Wissen der Verwaltung und zum Fachwissen der Stadtplanung zu bekommen und im Gegenzug das oft nur tazierte Wissen über die Entwicklungstendenzen des Quartiers und über Benachteiligungsphänomene auf Mikroebene ‚unterhalb des Radars‘ eines Sozialraummonitorings wiederum in die Verwaltung einzuspeisen (Hinte et al. 2004, 61).

Auffällig ist, dass viele Quartiersmanagement-Büros mit der Zeit in Nachbarschaftshäuser oder soziale Stadtteilzentren integriert sind. Das hat den Vorteil, dass eine ganze Reihe niedrigschwelliger Angebote soziokultureller Natur unter demselben Dach stattfinden wie das Quartiersmanagement selbst. Das gilt als systematischer Vorteil für lokale Umsetzungsstrategien (DIFU 2003, 183). Der informelle Austausch zwischen den Professionellen und Ehrenamtlichen der unterschiedlichen Tätigkeiten im Hause sowie mit den Besuchern und Teilnehmern der soziokulturellen Angebote unterstützt die Koordinationsleistung. So etwas ist häufig, aber nicht nur, in Großsiedlungen zu finden, da hier meist solche zentralen mehrfach nutzbaren Objekte im Rahmen der Stadterneuerung geschaffen wurden. Altbauquartiere kennzeichnet hinsichtlich eines Quartiersmanagement-Büros häufig die Verortung in einem Ladenlokal. Da hier gleiches aber für viele soziokulturelle Angebote gilt, ergeben sich hier idealtypisch kleine Ladenstraßen im Quartier, wo es zwischen soziokultureller Infrastruktur, zivilgesellschaftlich getragenen Einrichtungen und dem Quartiersmanagement – alle in Ladenlokalen untergebracht – ebenfalls eine den informellen Austausch befördernde Netzwerkstruktur gibt.

Leistungsbereiche eines allgemeinen Quartiersmanagements		
Planungsmethodische Leistung	Kommunikative Leistung	Koordinierende Leistung
Verantwortung für das Handlungs-/Entwicklungskonzept	Aktivierende Beteiligung	Netzwerkarbeit zur Generierung von Informationen zu qualitativ erfassbaren lokalen Benachteiligungsmechanismen (i.S. funktionaler Missstände)
Übersetzung der erfassten Benachteiligungsmechanismen in stetig aktuelle Leitbilder der Quartiersentwicklung	Aufspüren der „Beziehungsgeflechte“	
Ermöglichung interdisziplinärer Förderkonstrukte	Abgestimmte Organisation von Beteiligungsaktivitäten	Vernetzung mit GWA und SRO der Kommune
Projektentwicklung als optionale Dienstleistung		
Geschäftsstelle eines Verfügungsfonds	Moderationsdienstleistungen	Ressourcen als Geschäftsstelle mit Vor-Ort-Büro
	„Methodenkoffer“ aus der Planung und der GWA	Tandem Planung und GWA
Mögliches Motto:		
„Perspektive UND Inkrementalismus“	„Entscheidungsbefugt nicht in der Sache, sondern im Prozessdesign“	„Erfolgsfaktor Vor-Ort-Büro“
Eigene Darstellung		

Tabelle 19

Die Applikation des Sphärenmodells und der drei definitorischen Leistungen des Quartiersmanagements auf die Empirie

Am Ende dieses Teils stehen drei wesentliche Erkenntnisse:

1. Die Komplexität der Planungssteuerung für die Erneuerung eines Quartiers ist dann präzise zu verstehen, wenn man den Gesamtprozess in – letztendlich disziplinäre – Sphären teilt, die wiederum durch das eigentliche Quartiersmanagement miteinander verbunden sind. Es handelt sich dabei um die Sphären der SRO (kommunale Verwaltung), der GWA (raumbezogene Soziale Arbeit) und Stadterneuerung (Planung).
2. Die Stärken des Quartiersmanagements liegen in der integrierten Herangehensweise und der Erbringung einer kommunikativen, kooperativen und planungsmethodischen Leistung. Während die ersten beiden einerseits den Turn zur Governance und den Communicative Turn in der Planung allgemein widerspiegeln, ist letzteres eine bisher ihre Stärken wenig ausspielende Leistung des Quartiersmanagements als Teil der Planung.
3. Für eine Planungssteuerung in Großsiedlung ist es notwendig, die Wohnungswirtschaft als eigene Sphäre zu betrachten, die eine eigenständige Agenda besitzt, welche wiederum mit den Agenden der anderen Sphären verbunden werden kann. Die Eigenständigkeit einer wohnungspolitischen Agenda speist sich aus der Rolle der Bewohnerschaft als Mieter (Rolle als Verbraucher, Rolle der Mitbestimmung in der Wohnungswirtschaft) und aus den Belegungsstrategien der Vermieter, welche aufgrund der besonderen Eigenart von Großsiedlungen deutlich stärker und schneller zu sozioökonomischen Verschiebungen führen können als in anderen Siedlungstypen.

Für eine Betrachtung der Beispielquartiere soll daher das oben entwickelte Sphärenmodell weiterentwickelt werden. Dabei wird als externe Rahmenbedingung gesetzt, dass in keinem der drei Teilgebiete aus demographischen Gründen massive städtebauliche Veränderungen erforderlich sind. Weder geht es um eine intensive Nachverdichtung, um Abrisse oder um eine grundsätzliche Neukonzeption des Städtebaus (wie in Bijmermeer).

Die geringe städtebauliche Dynamik bedeutet freilich nicht, dass es keine baulichen Erneuerungsbedarfe gibt: Sowohl der Zustand der Wohngebäude, der Freiraum als auch die soziale Infrastruktur waren oder sind zentrale Elemente der Erneuerungsprozesse. Die beiden letztgenannten Umbaubebedarfe fügen sich problemlos sowohl in die Logik der drei Sphären als auch in das Paradigma des perspektivischen Inkrementalismus ein, welches seit der IBA Emscher Park (siehe 4.2.4) leitend in der Stadterneuerung gilt. Aber die besonders ausgeprägte Fähigkeit, aufgrund der Quantitäten durch Segmentverschiebungen in den Wohnungsangeboten den Charakter einer Großsiedlung verändern zu können, kann man sogar davon sprechen, dass die Wohnungswirtschaft einen Teil der Sphäre der Stadterneuerung faktisch ersetzt. Da es nun außerdem wenig Aufwand bereitet, die Erneuerung zumindest der sozialen Infrastrukturen auch vollständig der Sphäre der SRO zuzuschlagen, ist die ursprüngliche Sphäre der Stadterneuerung in Großsiedlungen merklich kleiner geworden. Sie besitzt auf einmal ein Ungleichgewicht gegenüber den anderen drei Sphären.

Bevor darauf weiter eingegangen wird, sei eine kurze Abschweifung zu technischen Infrastrukturen gestattet. Im Sektor Energie/Wasser ist sie faktisch ebenfalls eine Angelegenheit der Wohnungswirtschaft, da sie einerseits den größten Verbraucher von Energie/Wasser darstellt und aufgrund ihrer Quantitäten sogar in der Lage ist, als Großverbraucher mit zu bestimmen, wie Energie- und Wasserversorgung (und -entsorgung) vonstatten zu gehen haben. Verkehrliche Infrastruktur dagegen ist fast immer ein regionales bzw. stadtweites Thema. Sicherlich ist es immer wieder so, dass kommunikative Planungsleistungen in einer Großsiedlung lokal erbracht werden, um verkehrspolitische Themen zu behandeln, aber der relevanteste Faktor in Sachen Verkehrsinfrastruktur ist die gesamtstädtische Einbettung der Großsiedlung in den ÖPNV zur Erreichung der großstadttypischen Arbeitsplätze, und die Entscheidungsebene ist hierfür meist überlokal (vgl. auch Koziol 2004 zur technischen Infrastruktur im Stadtumbau).

Zurück zu den Sphären: Gesetzt den Fall, die Verantwortung für die Versorgung mit sozialen Infrastrukturen liegt vollständig in der Sphäre der SRO (meist eine funktionale Erneuerung der Infrastrukturen) und die Sphäre der Wohnungswirtschaft deckt weite Teile der technischen Infrastrukturen ab (meist eine rein bauliche Erneuerung der Infrastrukturen)⁷¹, so wäre ein weiterer Gedankenschritt, die Sphäre der Stadterneuerung auf das Thema Freiraumgestaltung und Verkehrsinfrastruktur (die in einer Wohnsiedlung auch weitestgehend die Gestaltung des öffentlichen Raums ist) zu reduzieren. Warum das nicht sinnvoll erscheint, wird in Kapitel 8 noch mal ausführlich erläutert; plädiert wird hier bereits für eine ‚Zerstückelung‘ dieses Themenfeldes in a) die Pflege des öffentlichen Raums, b) dessen Beispielung und c) eine konzeptionelle Verbindung von Städtebau und Landschaftsarchitektur für die Gesamtsiedlung. Letztgenanntes ist ohnehin eher Teil einer konzeptionellen integrierten Stadtentwicklung – also entweder ISEK oder großsiedlungstypisch Angelegenheit der Wohnumfeld-

⁷¹ Heizen bleibt Heizen, auch wenn durch energetische Erneuerung der Energiebedarf sinkt und mit anderen Geräten geheizt wird als vordem. Auch Strom und Wasser bleiben funktional unverändert als Infrastrukturbedarf. Ebenso sind auch verkehrliche Infrastrukturen selten mehr als bauliche Veränderungen, da eigentlich alle Formen des modal split von Beginn an in einer Großsiedlung vorhanden sind (und sei es als Trassenfreihaltung).

gestaltung durch die Wohnungsunternehmen. B) würde der Sphäre der GWA zugeschlagen werden und a) der Sphäre der SRO, wenn kommunaler Tiefbau- und Grünflächenämter für die Pflege gestalteter Plätze, Parks und Grünanlagen zuständig sind, und dann der Sphäre der Wohnungswirtschaft, wenn es sich um eigene Freiflächen wie z. B. Höfe oder Außenanlagen handelt. Die Schwäche dieser ‚Zerstückelung‘ ist die sehr pragmatische Betrachtung der Landschaftsplanung, die Stärke ist die damit ‚erzwungene‘ Notwendigkeit, in allen Sphären im Sinne integrierter Planung auch den Freiraum im Blick zu haben. Gerade die GWA und die Wohnungswirtschaft sind eher oft geneigt, sich auf das zu fokussieren, was in ihren eigenen Räumen (Wohngebäuden, Gebäuden sozialer Infrastruktur) geschieht.

Anstelle also die Sphären SRO, GWA und Stadterneuerung zu vereinen – wobei die Sphäre der Stadterneuerung oftmals einem Stadtumbau entspricht – und die Verbindung dieser Sphären als eigentliches Quartiersmanagement zu begreifen – sei es in der Kurth’schen Begrifflichkeit der Quartierspflege (2004) oder in dem Gedanken des Grundmoduls der Stadterneuerung nach Krüger (2008) – soll also die Sphäre des Stadtumbaus/der Stadterneuerung durch eine der Wohnungswirtschaft ersetzt werden, wobei diese Sphäre weiterhin für baulich-physische Erneuerungsprozesse steht – provisorisch wird sie hier Wohngebietserneuerung genannt. Dabei soll aber weder das Zusammenspiel der Sphären als Quartiersmanagement verändert werden noch die disziplinäre Herkunft der veränderten Sphäre: Planung.

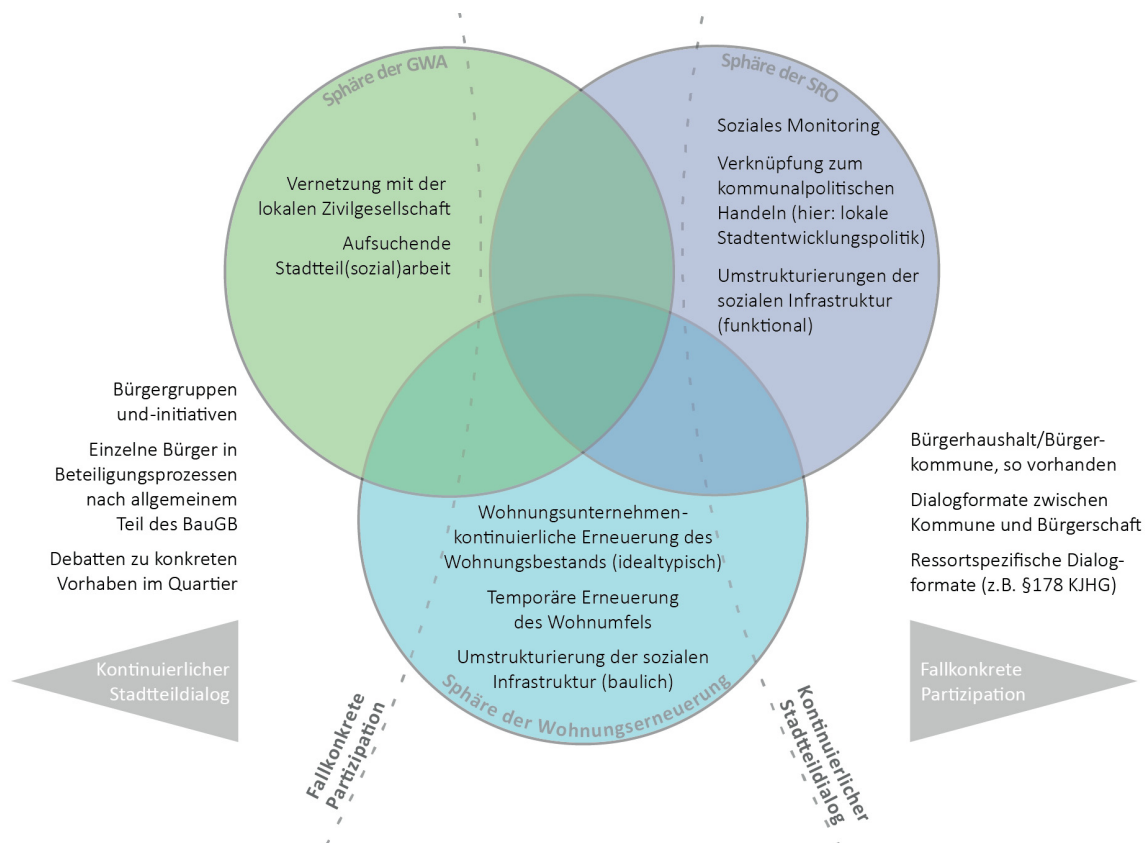


Abbildung 18: Sphärenmodell eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements mit einer Sphäre der Wohnungserneuerung (eigene Darstellung)



Die Planungssteuerung in den wohnungs- wirtschaftlichen Quartiersmanagements der drei Fallbeispiele

Das empirische Kapitel untersucht nun die konkrete Praxis der Planungssteuerung in der jeweiligen Siedlung. Dabei wird der Schwerpunkt auf den Intermediär der Stadterneuerung und die Kommune gelegt, wobei letztere in allen drei Gebieten mindestens teilweise sozialraumorientiert arbeitet. Damit gilt für die drei Fallbeispiele, dass sie vergleichsweise fortschrittliche Verwaltungen im bundesdeutschen Vergleich besitzen. Es wird sich auch in allen drei Beispielen zeigen, dass Sozialraumorientierung und zumindest Ansätze zu einer kontinuierlichen GWA Voraussetzungen waren, um genau jene Planungssteuerung zu ermöglichen, welche die drei Fälle kennzeichnet. Auffällig an den drei Beispielen wird die sehr unterschiedlich institutionalisierte Intermediärsrolle sein, hier besteht der Mehrwert eines möglichen Vergleichs darin, ausloten zu können, mit welchem institutionellen Variantenreichtum in unterschiedlichen Kommunen gesteuert werden kann. Auch die separat verglichene Gremienstruktur untersetzt diese Überlegung. Die Gremien sind quasi die Materialisierung der Planungssteuerung: Wer spricht sich mit wem ab, um welche Entscheidungen treffen zu können, steht dabei als Leitmotiv für diesen Vergleich.

Ziel dieses Kapitels ist es, herauszufinden, was typisch ist bzw. wie typischerweise in diesen Quartieren gearbeitet wurde. Mit den Schlussfolgerungen der vorherigen Kapitel über Steuerungsnotwendigkeiten und -potenziale ergibt sich so ein Spannungsfeld aus theoretischen Überlegungen und praktischen Anwendungen, welche wiederum im Sinne der *grounded theory* neue theoretische Überlegungen am Ende dieser Arbeit ermöglichen. Man kann davon ausgehen, dass die Akteure der Stadtplanung in den Fallbeispielen über Wissen verfügen, das in den Kapiteln 3 bis 5 dargestellt wurde. Dieses Wissen kann bei der meist pragmatischen Etablierung der fallkonkreten Praxis eine Rolle gespielt haben.

Es wird sich auf die Untersuchung des Intermediärs und die konkrete Ausformung der kommunalen SRO fokussiert; was auch bedeutet, dass die Sphäre der GWA hier nicht ausgeleuchtet wird. Das ist durch die disziplinäre Einordnung dieser Arbeit in die Planungswissenschaft bedingt; denn es soll hier nicht darum gehen, in die Disziplin der Sozialen Arbeit zu interferieren. Auch die kommunale SRO wird nur insoweit betrachtet, als dass es um infrastrukturelle Planungen geht, die innerhalb der SRO anders zustande kommen als in einer klassisch versäulten Verwaltung.

6.1 Akteur: Intermediär

Im Folgenden werden die konkreten Akteure untersucht, welche das Quartiersmanagement darstellen bzw. in dieser Logik die Rolle eines Intermediärs übernahmen. Dabei wird der Intermediär betrachtet, welcher Quartiersmanager oder ähnlich genannt wurde – das entspricht nicht zu einer 100-prozentigen Deckungsgleichheit der institutionellen Leistung eines Quartiersmanagements. So ist das Welsekiezmanagement in Neu-Hohenschönhausen vollständig der Sphäre der Wohnungswirtschaft zuzuordnen, das Quartiersmanagement im institutionellen Sinne wird sich als eine Koproduktion aus Welsekiezmanagement, Stadtteiltrunde und Gebietskoordinatorin herausstellen. Die RISE-Gebietsentwicklung in Steilshoop ist nur mittelbar in den HID einbezogen – ist also nicht das Quartiersmanagement des HID-Prozesses, sondern ‚nur‘ im gleichen Quartier tätig; übernimmt aber gerade dadurch die institutionelle Quartiersmanagementrolle. Dagegen entspricht die Installation des woh-

nungswirtschaftlichen Quartiersmanagements in Dortmund-Scharnhorst am ehesten der Idee, wohnungswirtschaftliche, gemeinwesenorientierte und kommunal-sozialraumorientierte Sphäre miteinander zu verbinden.

Begrifflich wurde sich in den Quartieren vom Wort ‚Quartiersmanagement‘ abgegrenzt. In Neu-Hohenschönhausen war es ein von der Howoge eingerichtetes Vor-Ort-Büro namens Welsekiezmanagement, in Scharnhorst wurde durch mehrere Wohnungsunternehmen gemeinsam ein Planungsbüro beauftragt, in Steilshoop hat man es eher mit einer Akteurskonstellation als mit einem einzelnen Intermediärs-Akteur zu tun. Das Quartiersmanagement im engeren Sinne aber heißt RISE-Gebietsentwicklung und ist institutionell nicht mit dem HID verbunden. Neu-Hohenschönhausen war präventiv angelegt, Scharnhorst nachsorgend und in Steilshoop sollten mit dem ‚Sondertatbestand HID‘ konkrete Interventionen begleitet werden. Nichtsdestoweniger wird im weiteren Verlauf trotzdem konsequent vom Quartiersmanagement gesprochen, wenn von dem jeweiligen Intermediär die Rede ist.

Neu-Hohenschönhausen: Intermediär als Teil der öffentlichen Wohnungswirtschaft – Prävention

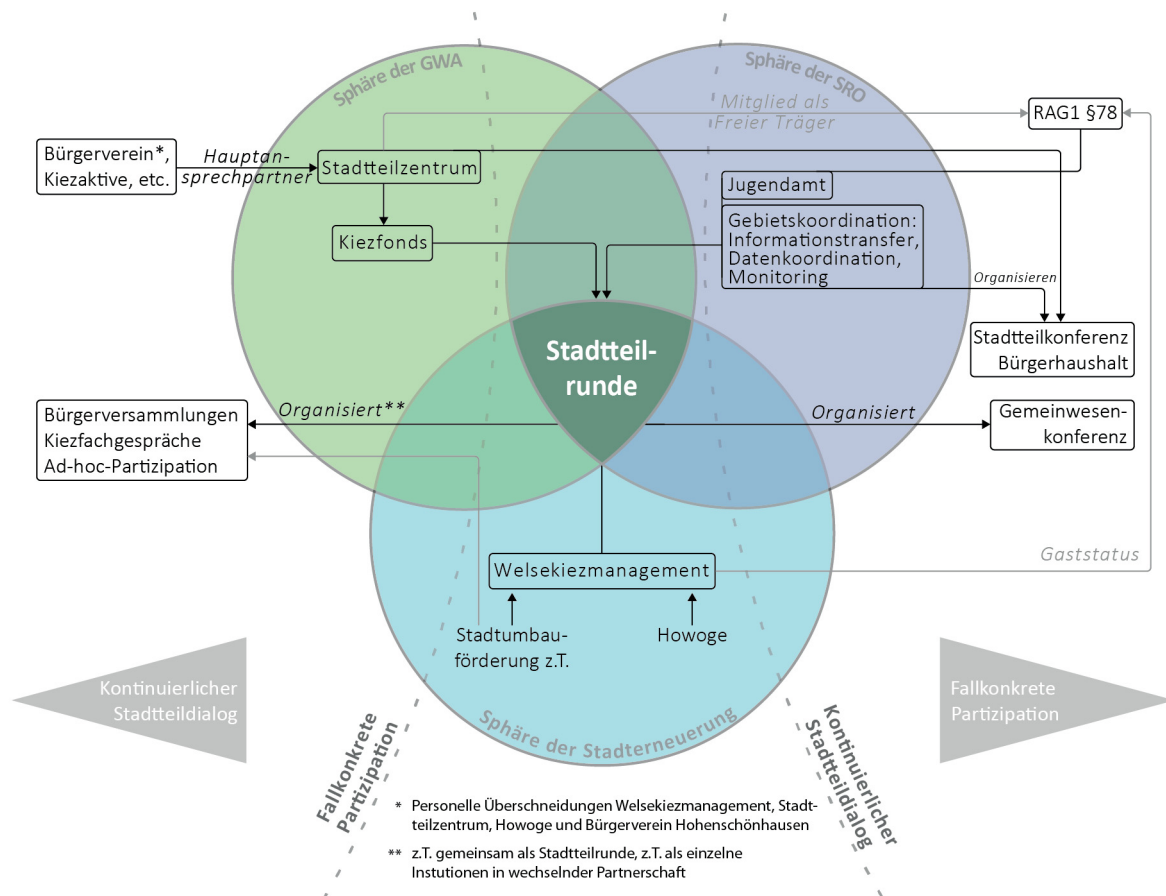


Abbildung 19: Die Planungssteuerung in Neu-Hohenschönhausen (eigene Darstellung)

In Neu-Hohenschönhausen wurde im Juni 2009 das Welsekiezmanagement durch die Howoge mbH installiert, welches bis 31.12.2013 wirkte. Es bestand aus einem Stadtplaner⁷², der als Leiter des Büros in Auftragnehmerschaft der Howoge wirkte sowie dessen Team. Eingerichtet wurde das Welsekiezmanagement aufgrund eines Beschlusses des Senats von Berlin vom Dezember 2008, wo die Se-

⁷² Der Autor selbst.

natsverwaltung für zwei Quartiere⁷³ in Berlin festlegte, dort gemeinsam mit der öffentlichen Wohnungswirtschaft zu agieren. Das wurde über den Aufsichtsrat des Wohnungsunternehmens gesteuert, in dem der Senat vertreten ist. Die Howoge siedelte die Auftraggeberverantwortung in ihrer Abteilung Bestandsmanagement, konkret im lokalen Kundenzentrum Warnitzer Bogen an. Dabei wurde seitens der Howoge darauf verzichtet, das Welsekiezmanagement als juristische Person zu installieren, es fungierte faktisch als ein Beauftragter der Howoge.

Die Senatsverwaltung ermöglichte aus der parallel laufenden Kulisse Stadtumbau Ost die Städtebaufördermittel, konkret waren dies Prozesssteuerungsmittel im Stadtumbau, die entweder an das bezirkliche Stadtplanungsamt oder an die Howoge ausgereicht wurden (je nach Förderjahr) und faktisch (nicht juristisch) durch den Welsekiezmanager gesteuert wurde. Das Welsekiezmanagement war also nicht als Träger von Stadtumbaumaßnahmen vorgesehen, sondern nur als Begleitinstanz für Stadtumbauprozesse. Ebenfalls wurden Mittel aus dem Landesfördertopf ‚Freiwilliges Engagement in Nachbarschaften‘ zur Verfügung gestellt, die 2009–10 sowie 2012 analog ausgereicht wurden (formale Steuerung durch das bezirkliche Stadtplanungsamt, faktische Steuerung durch den Welsekiezmanager). Dadurch (aber nicht nur deswegen) wurde zu Beginn eine intensive informelle Zusammenarbeit zwischen bezirklichem Stadtplanungsamt und Welsekiezmanagement vorgesehen, sodass sich die Senatsverwaltung auf eine reine ministeriale Aufsichtsrolle zurückziehen konnte.

Die Aufgabe des Welsekiezmanagers war zuerst, ein Handlungskonzept zu entwickeln, was im Laufe des Sommers 2009 durch eine Reihe von informellen Abstimmungen mit anderen lokalen Akteuren im Quartier begleitet wurde. Es wurde auf einer Bürgerversammlung im Oktober mit der Öffentlichkeit diskutiert und Beschlusskraft hat es im Dezember 2009 ‚nur‘ durch einen Beschluss des Bezirksamts und eine Kennnismahme der BVV erlangt (BVV Lichtenberg von Berlin 2009a). Auf Basis dieses Handlungskonzepts agierte das Welsekiezmanagement als Projektentwickler für kooperative Projekte mit einem oder mehreren anderen Akteuren (meist Sozialunternehmen) als Projektträger. Außerdem führte das Welsekiezmanagement mehrere Beteiligungsaktivitäten bei konkreten Planungsvorhaben im Stadtumbau durch bzw. begleitete ortsbezogene Beteiligungsaktivitäten des Ressorts Stadtplanung.

Scharnhorst: Intermediär finanziert durch die Wohnungswirtschaft – Nachsorge

Intermediäre für Scharnhorst gab es drei verschiedene nacheinander; für diese Arbeit ist dabei die zweite Phase, das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement, wesentlich. Dennoch ist die Vorgeschichte ab 1994 relevant für das, was das WQM ausmacht: *„Im Rahmen des Programms Soziale Stadt wurde viel Geld in die Siedlung investiert, allerdings blieb der Wohnungsbestand davon unberührt. ... Ausgangspunkt der Gespräche war die Erkenntnis, dass man mit Konkurrenz an dem Standort nicht weiterkommt und aus der Abstimmung der Modernisierungsmaßnahmen sowie einer Zusammenarbeit bei der Vermietung sowie einer Offenlegung der Wohnungstypen und Betriebskosten Vorteile für jedes Unternehmen erwachsen können. Gemeinsames Ziel war damals die Bekämpfung der Leerstände und eine langfristige Bindung der Mieter an den Standort. ... Dies wurde in mehreren Gesprächsrunden vertieft und resultierte schließlich in einem Farbkonzept und in der Modernisierung des Bestandes“*, so der damalige Leiter des Dortmunder Amts für Wohnungswesen (gefunden in:

⁷³ Das andere Quartier dieses Beschlusses ist das Märkische Viertel, wo es im weiteren Verlauf zu einer umfassenden energetischen Sanierung in Kooperation mit dem dortigen kommunalen Wohnungsunternehmen Gesobau kam.

Dortmund 2011, 28). Rückblickend zeigt sich hier, dass die Programmatik Soziale Stadt in dem Quartier nicht vollständig auf die entstandenen Missstände reagieren konnte.

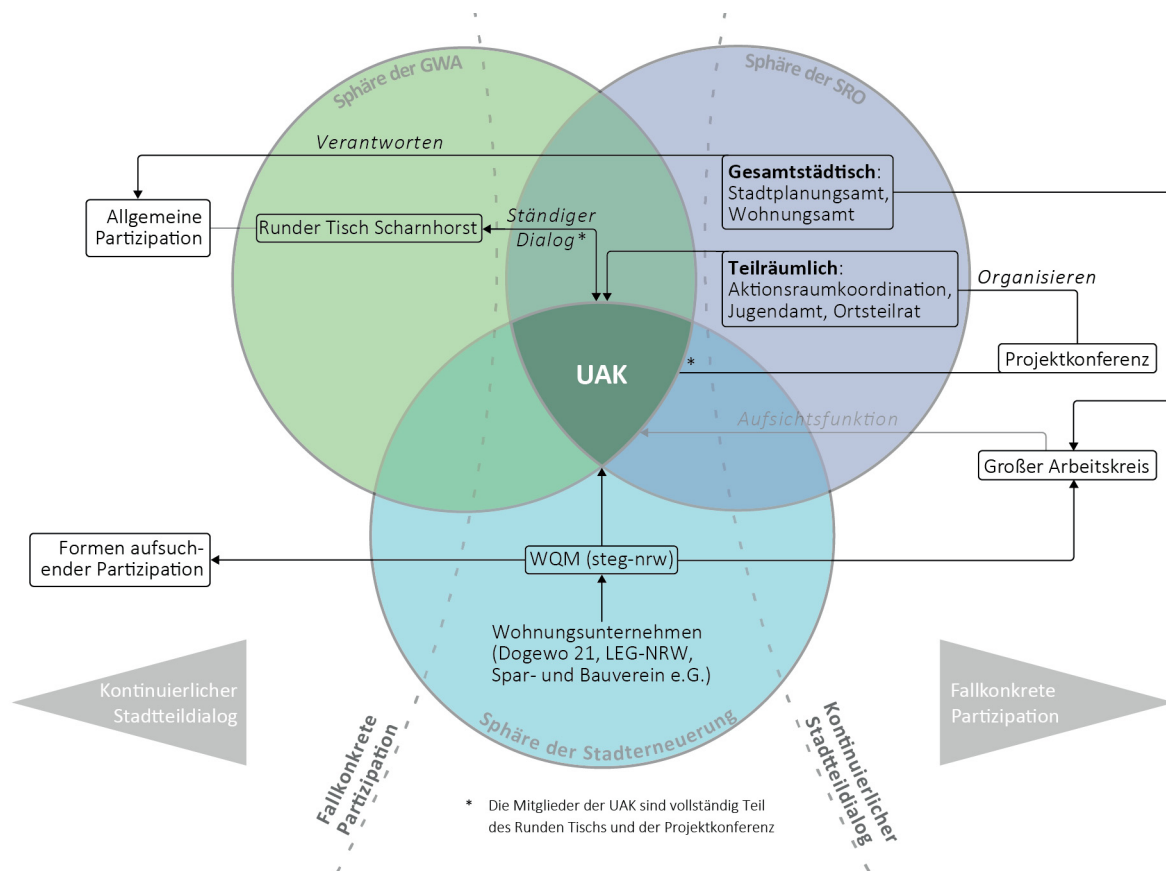


Abbildung 20: Die Planungssteuerung in Scharnhorst (eigene Darstellung)

Dennoch wurde nachvollziehbar erst einmal nach zehn Jahren Förderung eine Verlängerung angestrebt: „Es sollte, damals 2004, eine Fortführung in 2005 erfolgen, aber dazu war ein neuer Antrag erforderlich und dies erforderte die Bereitschaft der Unternehmen, ein Konzept zu entwickeln. Es gab dann noch aus Restmitteln eine Zwischenfinanzierung bis Mitte 2005 und dann haben sich im Rahmen eines Letters of Intent die Wohnungsunternehmen bereiterklärt, ein Konzept zu entwickeln. Stichworte waren da die Fortführung der bisherigen Projekte, aber auch ein gemeinsamer Mieterservice, ein gemeinsames Belegungsmanagement und auch die Entwicklung eines Konzeptes zur Großmodernisierung der Siedlung. Die Unternehmen haben sich dann auch bereiterklärt, die Kosten für das Quartiersmanagement, die nach Auslaufen der Förderung anfallen werden, für drei Jahre zu finanzieren. So war dann klar, dass: Wenn avisiert werden konnte, dass das Land sich bereit erklärt, noch ein gutes Jahr dranzuhängen, dann übernehmen die Unternehmen für weitere drei Jahre die Kosten für das Stadtteilbüro“, so dessen Nachfolger (per Interview). Die Intermediäre des Stadtteilbüros, städtische Angestellte,⁷⁴ wurden als hohe Priorität bei der Fortsetzung der Förderung eingestuft, was für deren Rollenverständnis als Quartiersmanager spricht. Doch die Themenstellung hatte sich 2004 weiterentwickelt: Betriebskosten der Wohnungsunternehmen, die gemeinschaftlich gesenkt werden sollten und die Institutionalisierung der Kooperation hinsichtlich des Umgangs mit Wohnungsangebot und -nachfrage zwischen den Unternehmen (Dortmund 2011, 18ff.) sind originär keine Soziale-Stadt-

⁷⁴ Deren Stellenfinanzierung aus der Städtebauförderung ermöglicht wurde.

Themen. Nichtsdestoweniger erkannten die Unternehmen, dass die Mieter sehr stark vom Stadtteilbüro der Sozialen Stadt profitierten. Dabei war in diesen Gesprächen zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft keine Abkehr von der grundsätzlichen Programmatik der Sozialen Stadt zu sehen. Weiterhin gab es die aus Sicht des Wohnungsamts die Erkenntnis, dass der „... Fokus allein auf die Steine, auf die Wohnimmobilien ... nicht aus[reicht]. Da muss man sagen, das ist in diesem Prozess ganz deutlich geworden. Es ist nicht nur die Wohnung, in der ich wohne, sondern auch, was ich sehe, wenn ich rausgucke oder rausgehe. Das hat sich in der Wohnungswirtschaft insgesamt verbreitet.“ (ebenda). Es ging also nach 2004 um die sich veränderten wohnungswirtschaftlichen Bedingungen, um das Wohnumfeld, also den öffentlichen Raum und die Fortsetzbarkeit der instrumentellen Logik eines Intermediären, also eines lokal verankerten Quartiersmanagements. Das war 2008 der Zeitpunkt, in dem im Wohnungsamt der Gedanke reifte, so ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement in Angriff zu nehmen. Gemeinsame Basis war die Entscheidung jedes einzelnen Unternehmens gewesen, die Bestände in Scharnhorst trotz dessen Imageproblemen zu sanieren. Gemeinsam mit der Stadt wurde dann ein 63 Millionen € umfassendes Paket (aus der Wohnungswirtschaft) auf den Weg gebracht, welches die Unternehmen seitdem umsetzen. In diesem Zusammenhang wurde damals unter Federführung der Ruhr-Lippe-Wohnungsgesellschaft (heute LEG) ein Arbeitskreis eingerichtet, der als ‚Großer Arbeitskreis‘ (Kapitel 6.3.3) zu einer der Instrumente des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements werden sollte (Dortmund 2011, 34f.). 2008 wurde auch das Planungsbüro steg beauftragt, Quartiersmanager zu sein. Die Kosten für die vierjährige Beauftragung lagen bei 360.000 €, verteilt auf 225.000 € der Wohnungsunternehmen und Soziale Stadt NRW (Modellprogramm des Landes NRW) mit 135.000 €. (Dortmund 2011, 29). Die Kosten betrugen also weniger als 100.000 € p. a. Grund der Beauftragung eines Planungsbüros war die dort vorhandene zusätzliche Kompetenz des Planungsbüros, aber auch ausschreibungsrechtliche Gründe.

Steg nutzte, ähnlich wie der Welsekiezmanager in Neu-Hohenschönhausen, umgehend die bestehenden Strukturen des Quartiers. So war steg problemlos bereit, den ‚Runden Tisch Scharnhorst‘ als zivilgesellschaftliches Forum des Stadtteils zu nutzen, auch um in dieses Netzwerk hineinzukommen. Das neue Büro sollte auch etwas Neues sein und primär die intermediäre Rolle zwischen Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft einnehmen.

Vergleich der Ausgangssituationen in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen

Der größte Unterschied zwischen den Ausgangslagen beider Quartiere scheint zu sein, dass Neu-Hohenschönhausen aus Sicht der Gesamtstadt Berlin nicht Soziale-Stadt-Gebiet werden sollte und Scharnhorst eines der Soziale-Stadt-Quartiere war, welche schon 1994 in NRW eingerichtet wurden, also dem wohl relevantesten Vorläufer zum Bundesprogramm Soziale Stadt. In Neu-Hohenschönhausen sollte die Wohnungswirtschaft Prävention betreiben, in Scharnhorst nachholen, was mit der Sozialen Stadt nicht erreicht werden konnte. Doch Neu-Hohenschönhausen besitzt auch eine Stadterneuerungsbiografie, die in den 1990er-Jahren beginnt: die Sanierung der ostdeutschen Plattenbausiedlungen im Geiste des Programms ‚Nachbesserung von Großsiedlungen‘ aus den bundesdeutschen 1980er-Jahren führte in ca. 20 Jahren zu einer – was die Bestände von Howoge und den beiden Genossenschaften betrifft – vollständig auch energetisch sanierten Wohnungsgebäudesubstanz. Was in Neu-Hohenschönhausen 2008 fehlte, war der präventive Ansatz der Sozialen Stadt, in die Menschen, statt in Steine investiert zu haben. Das war in Scharnhorst umgekehrt: Hier fand Soziale Stadt statt, aber dies ohne große sichtbare Folgen für den Wohnungsbestand. Neu-Hohenschönhausen ist also in dieser Hinsicht ebenso nachsorgend und Scharnhorst besitzt durchaus auch Ansätze einer Prävention – als begleitendes Quartiersmanagement zu einer Modernisierungsof-

fensive der Wohnungswirtschaft im Quartier. Die Dogewo 21 und der Spar- & Bauverein haben ihre Scharnhorster Bestände in der Zeit des WQM auch durchsaniert; die LEG ist kontinuierlich dabei, sodass Stand 2017 etwa 9/10 der Siedlung saniert sind. So gesehen sind Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen komplementär – und die Rolle der Wohnungswirtschaft war eben auch, im positiven Sinne eine Lücke zu füllen, die mit einem Programm ausschließlich der Städtebauförderung möglicherweise gar nicht präzise zu adressieren gewesen wäre: In Neu-Hohenschönhausen gab es sanierten Wohnraum, Stadtumbaumaßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raums und zarte Pflanzen der sich entwickelnden Gemeinwesenarbeit, aber nicht die koordinierende, im engeren Sinne planende Institution eines Quartiersmanagements; in Scharnhorst gab es ein bestehendes, gut funktionierendes Gemeinwesen, eine verbesserte soziale Infrastruktur nach dem Auslaufen der Sozialen Stadt, aber eben die Defizite im Wohnumfeld (öffentlicher Raum) und bei den Wohngebäuden. Die gezielte Beauftragung eines Stadtplaners bzw. eines Stadtplanungsbüros und die Einbettung dieses Intermediärs in eine bestehende lokale Netzwerkstruktur – in Scharnhorst etabliert, in Neu-Hohenschönhausen im parallelen Aufbau –, erschien also in beiden Quartieren erfolversprechend.

Steilshoop: RISE, HID und das Quartiersmanagement – Parallelität der Institutionen

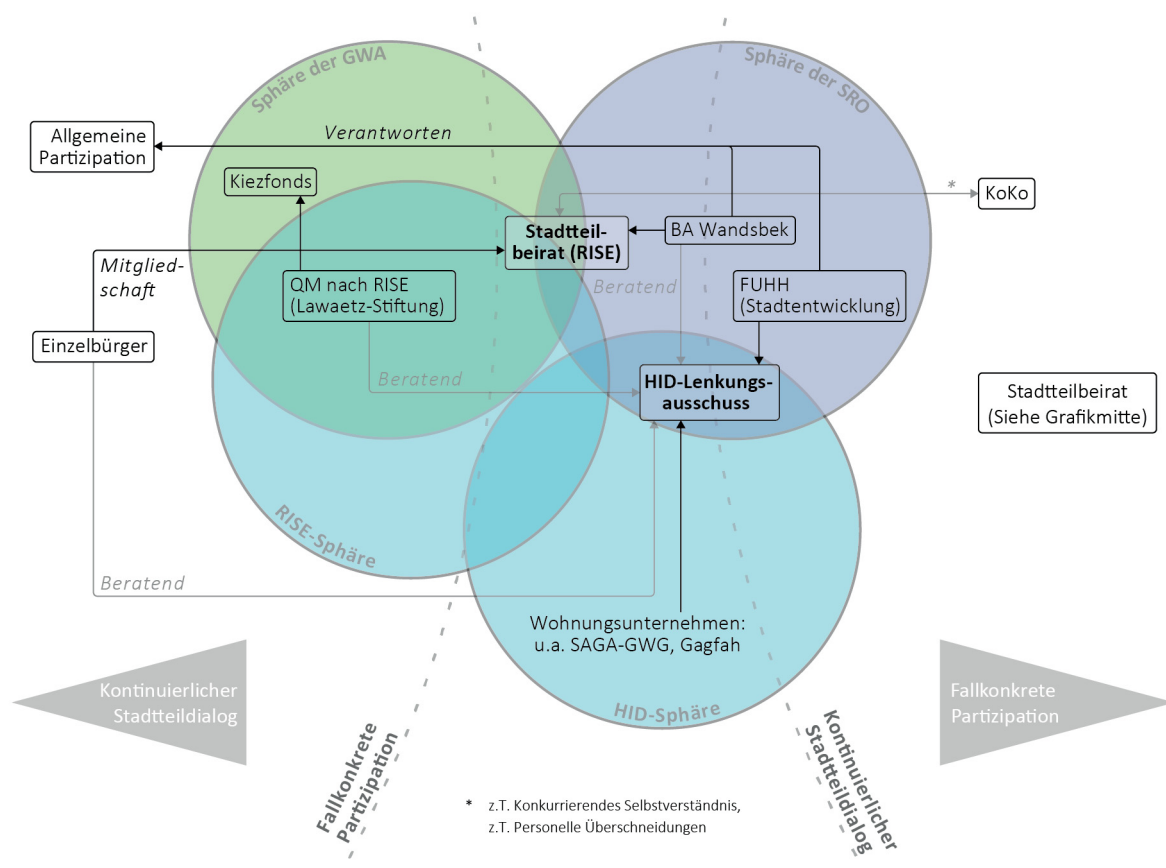


Abbildung 21: Die Planungssteuerung in Steilshoop (eigene Darstellung)

Der Weg in Hamburg war dagegen ein anderer. Die landes- bzw. stadtweite Etablierung von RISE hat lokalspezifische Defizite mancher Städtebauförderprogrammatik ausgeglichen (siehe Kapitel 5.2.3+4). Grundsätzlich bietet das aus der Soziale Stadt programmatisch stammende Quartiersmanagement, das hamburgisch Gebietsentwickler genannt wird, dabei die beste Möglichkeit, *bottom up* eine integrierte Sicht auf das Quartier zu gewährleisten, also gibt es in jedem RISE-Gebiet ein Quar-

tiersmanagement (Vorkoeper 2013, 288ff.). Hamburg hat im Rahmen von RISE eine eigene Spezifik des Quartiersmanagements entwickelt. Die Lawaetz-Stiftung als Auftragnehmerin Steilshoop definiert dabei das eigene Arbeitsprinzip deutlich als aus der Gemeinwesenarbeit kommend (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 42), sieht sich also eher in der Tradition der Stadtteilarbeit stehend, weniger in der klassischen Stadterneuerung. Das ist insofern relevant, als dass die aufsuchende Arbeit und damit die aktivierende Beteiligung im Stadtteil elementar für das Selbstverständnis dieses Quartiersmanagement ist (ebenda). Nichtsdestoweniger ist das BA Wandsbek formal für den HID-Prozess zuständig. Es wurde für den Zeitraum 2008–2014 beauftragt, was ursprünglich parallel zur HID-Kulisse war. Der verspätete Start dort führte nun auch zu einer Verlängerung des Auftrags um drei Jahre (bis 2018).

Es drängt sich für den Gesamtprozess in Steilshoop auf, dass – obwohl nie explizit so benannt – das RISE-Quartiersmanagement eine prozessuale Voraussetzung des HID war. Dafür spricht auch sowohl das Aufgabenspektrum hinsichtlich der Koordination zwischen Gebiet und HID also auch die Wahrnehmung aus dem Gebiet, wo beide Prozesse: RISE-Quartiersmanagement und HID als eins wahrgenommen werden. Ersteres beinhaltete die Teilnahme am Lenkungsausschuss, obwohl dies formal gar nicht nötig war (das RISE-Quartiersmanagement ist ja weder Stadt noch Eigentümer) und der Umstand der Teilnahme der RISE-Quartiersmanagerin auch nicht von Anfang an von allen Eigentümern gemocht wurde. Während also im Lenkungsausschuss das RISE-Quartiersmanagement z. T. als Interessenvertreter der Bewohner wahrgenommen wurde, empfand Martin Kersting als Bewohnervertreter eher eine Front aus Wohnungswirtschaft, Bezirksamt und RISE-Quartiersmanagement; dieses gar als verlängerten Arm der Wohnungswirtschaft. Das zeigt sich auf andere Art auch beim Steilshooper Campusprojekt. Von der öffentlichen Hand durch ein anderes Ressort gesteuert, wurde hier ein Planungsbüro (steg) mit der Planung des Campus beauftragt, aber eine institutionelle Rolle als RISE-Quartiersmanagement war nicht vorgesehen. Dafür nannte man das Campusprojekt ein Schlüsselprojekt des RISE-Quartiersmanagements; und es ist in dem Sinne ein Teil der Stadterneuerungsaktivitäten im RISE-Gebiet. Ob dabei eine Hierarchie auszumachen ist, kann nicht eindeutig geklärt werden. Einerseits sind sowohl steg wie Lawaetz Auftragnehmer vom BA Wandsbek, andererseits obliegt dem Quartiersmanagement eine allgemeinere Aufgabe als der konkreten Projektentwicklung, die bewusst als Projekt im Sinne der Sanierung gesehen wird.

Die Rolle der Lawaetz-Stiftung in Hamburg als de facto intermediäres Planungsbüro war also nicht nur, Quartiersmanagement im Sinne von RISE zu sein, sondern sie besaß wie in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst die trilateral intermediäre Rolle zwischen Verwaltung, Wohnungswirtschaft (in Steilshoop in Gestalt des HID) und lokaler Zivilgesellschaft. Es ist bemerkenswert, dass Ende 2014 keine verbindlichen Aussagen zur zukünftigen Notwendigkeit eines Quartiersmanagements gemacht wurden, die Verlängerung ist monokausal an die verspätete Fertigstellung der HID-Maßnahmen gekoppelt, nichtsdestoweniger wird die generelle dauerhafte Funktion eines RISE-Quartiersmanagements von mehreren Akteuren benannt, auch wenn es unterschiedliche, sicherlich rollenspezifische Vorstellungen zu dessen Ausgestaltung gibt. Das war dann 2017 anders, weshalb die Akteure diesbezüglich ausführlicher zu Wort kommen sollen:

„Die Aufträge sind endlich. ... Gemeinsam mit der Fachbehörde werden wir [in den Abschlussbericht] hineinformulieren, dass aufgrund der Tatsache, dass zentrale Maßnahmen noch nicht abgeschlossen sind, wir die Förderung über RISE mindestens auf dem heutigen Niveau für zwei weitere Jahre beibehalten sollen – eventuell sogar darüber hinaus.“ (Interviewpartner aus der Verwaltung). „Hinsichtlich der Verstetigung ... gab es die Diskussion, dass es verlängert werden soll, da noch nicht alles fertig ist.

... Beim Stadtteilbeirat ist es im Endeffekt so, dass ich vor zwei Jahren dachte, dass es hier eine Übereinstimmung mit der Koko geben muss. Inzwischen ist es so, dass die KoKo davon ausgeht, dass es sie schon immer gegeben hat und auch weitergeben wird und der Stadtteilbeirat dann sowieso bald beendet ist. Und der Stadtteilbeirat möchte dann wieder, dass wiedergewählt wird, dass es also weitergeht. Es gibt die Überlegung, das ans Haus der Nachbarschaft anzudocken; und das eine 450-€-Kraft die Geschäftsführung übernehmen kann – also mit Protokoll, Einladungen und das ganze Drumherum.“ (Interviewpartner aus dem Quartiersmanagement). „Wir haben große Schwierigkeiten, neue Leute zu finden, die sich vor Ort engagieren. Wir haben die Erstbeziehergeneration, die auch ganz viel vor Ort gemacht hat – u. a. in dem Verein Haus der Nachbarschaft. Die sind in die Jahre gekommen, da müsste es einen Generationswechsel geben; und da gibt es das allgemeine gesellschaftliche Problem, dass sich halt immer weniger finden, die ehrenamtlich arbeiten. ... Es gibt auch eher die Erwartungshaltung, etwas Praktisches innerhalb eines Rahmens zu machen statt lang und breit darüber zu diskutieren, wie dieser Rahmen aussieht. Es ist auch generell so, dass insbesondere berufstätige Leute in ihrer Freizeit andere Sachen machen möchten als in Gremien zu arbeiten.“ (Interviewpartner aus der Verwaltung).

Auffällig an diesen Überlegungen ist, dass sie zentral um die Frage kreisen, wie denn die Bürgerschaft dazu gebracht werden soll, an den Netzwerkstrukturen mitzuwirken (vgl. auch die Berliner Debatten in Kapitel 4.3.4). Dagegen kreisten in den bereits verstetigten Fällen Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen jene Debatten um die Ressourcen, welche die professionell im bzw. fürs Quartier Arbeitenden bekommen müssen, damit sie als Netzwerk in der Lage sind, bestimmte Quartiersmanagementaufgaben kollektiv wahrzunehmen. Dabei ging es freilich auch immer um die Einbindung der Wohnungswirtschaft, ebenso um die Einbindung stabiler zivilgesellschaftlich getragener Institutionen wie dem Runden Tisch Scharnhorst. Dieses Denken findet sich in Steilshoop aber so nicht im bestehenden Prozess. Das Fragmentieren des Quartiersmanagements als Leistungen von fragmentierten Auftragnehmern wie Lawaetz (RISE-Quartiersmanagement), steg (Campusprojekt) und dann des Weiteren noch die AWO Pro Quartier (Mittelachseprojekt) verdient daher eines genaueren Blicks, der im weiteren Verlauf (Kapitel 7) auch stattfinden wird. Dabei wird sich zeigen, dass die Lawaetz-Stiftung zwar aufgrund der Zuständigkeit für den Stadtteilbeirat und die Anbindung als RISE-Gebietsentwickler zwar die Hauptintermediärsrolle ausfüllt, aber Intermediärsfunktionen in Bezug auf die Schlüsselprojekte Mittelachse und Campus gar nicht wahrnehmen kann bzw. soll. Und – auch dies vorwegnehmend – der Stadtteilbeirat unter der Ägide von Lawaetz ist trotz dessen ‚Normalität‘ in Soziale-Stadt-Prozessen auch nicht zwingend der Kern der quartiersmanagementbezogenen Steuerung.

Der Unterschied zwischen dem integrierten Ansatz in Scharnhorst und den komplementären Ansätzen in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop

Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen besitzen eine Gemeinsamkeit gegenüber Scharnhorst: Die beiden erstgenannten Quartiere besitzen keine integrierte Gesamtzuständigkeit des Intermediärs. In Steilshoop ist die RISE-Quartiersmanagerin zwar im HID-Lenkungsausschuss vertreten, aber nicht Teil der eher in der Logik von Stadtumbau stattfindenden Bauprojekte Mittelachse und Campus. Das Welsekiezmanagement in Neu-Hohenschönhausen führte in der gleichnamigen Stadtumbau-Ost-Förderkulisse zwar Projekte durch⁷⁵ und war sogar faktisch Empfänger von Städtebaufördermitteln

⁷⁵ So das Jugendbeteiligungsprojekt ‚Lisa Krugwiese‘, siehe Kapitel 7.2.3.

aus dem Stadtumbau Ost – formal war es die Howoge –, aber es besaß keinerlei Steuerungskompetenz in diesem. Lediglich auf der informellen Ebene des allgemeinen Stadtteildiskurses im Rahmen der Bürgerkommune (also als GWA) konnte es indirekt Einfluss auf die Ziele des Neu-Hohenschönhausener Stadtumbaus nehmen. Hintergrund für diese Fragmentierung der Zuständigkeit innerhalb des Ressorts Stadtentwicklung war möglicherweise recht pragmatisch die Tatsache, dass sowohl in Hamburg als auch in Berlin jeweils unterschiedliche Auftragnehmer für unterschiedliche Dinge beauftragt wurden – und Quartiersmanagement war ein Auftrag unter mehreren. Daher ist es ambivalent zu beurteilen, ob hier Steuerungsprozesse nebeneinander oder komplementär herliefen. In Bezug auf Steilshoop ist dies zudem relational zu betrachten, denn es gab nicht nur RISE und Campus, sondern auch RISE und HID bzw. Mittelachse. Hier wird von den Akteuren eine Parallelität der Programme wahrgenommen, insbesondere zwischen der Prozesssteuerung des Mittelachsenprojekts und der des Campusprojekts gab es kaum Berührungspunkte, obwohl städtebaulich der Kreuzungspunkt der Mittelachse und der zentralen Achse Campus-Gründgensstraße die Mitte des Quartiers darstellt. Die planerischen Zusammenhänge werden dann im RISE-Stadtteilbeirat debattiert, obwohl dieser eigentlich keinen strukturellen Zusammenhang zu den Einzelprojekten darstellt. Als gesichert kann gelten, dass die handelnden Personen sowohl in Berlin als auch in Hamburg informellen Austausch pflegen, aber offiziell arbeitet man nebeneinander her, denn die verknüpfende integrierende Arbeit leistet das jeweilige Bezirksamt, also die öffentliche Verwaltung. Ob dies sinnvoll und effizient ist, lässt sich anhand der empirischen Befunde nicht ermitteln, jedenfalls war es nicht sonderlich schädlich. Im Stadtumbau Ost Neu-Hohenschönhausen hat es in der Wirkungszeit des Welsekiezmanagements einen entscheidenden Schwenk gegeben, Aufwertungsmittel flossen weniger in die landschaftsarchitektonische Gestaltung von Grünflächen und Plätzen und mehr in den Umbau der sozialen Infrastruktur (siehe Kapitel 7.2.3). Auch in Steilshoop konnte der zum RISE-Quartiersmanagement gehörende Stadtteilbeirat, wie erwähnt, den Diskurs über Projekte führen, wo das RISE-Quartiersmanagement eigentlich unzuständig war: nämlich das Mittelachsenprojekt des HID und das Campusprojekt der Stadt. Beide Projekte sind mit eigenen Prozesssteuerungen am Start, aber die Grundsatzdebatten konnten unter der Ägide des RISE-Quartiersmanagements geführt werden.

In Scharnhorst dagegen wurde sehr darauf geachtet, dass eine gewisse Allzuständigkeit lokaler Institutionen nicht eingeschränkt wurde. Auch die Wohnungsunternehmen und das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement waren daran interessiert, die bestehenden Gremien und Netzwerke zu nutzen. Und wo es klare Unzuständigkeiten der Stadtentwicklung als Verwaltungsressort gab wie bei Einrichtungen nach den §§11, 13 und 16 KJHG, da wurde bereits im Rahmen der städtebaueingeförderten Sozialen Stadt die Projektkonferenz als gezielt sektorübergreifendes Gremium ins Leben gerufen (Kapitel 6.3.8). Dagegen scheiterte das Neu-Hohenschönhausener Welsekiezmanagement an der Etablierung eines solchen Gremiums, sodass dort das eigentlich im §78 KJHG verankerte regionale Gremium quasi-ersatzweise diese sektorübergreifende Rolle übernahm, weil das Welsekiezmanagement – als nicht dem KJHG unterliegende Einrichtung – dort Gaststatus hatte und in den Sprecherrat dieses Gremiums kooptiert wurde (Kapitel 6.3.7). In allen drei Gebieten waren die Akteure pragmatisch in der Lage, Ressortzuständigkeiten in den Netzwerken flexibel zu interpretieren, und nirgendwo gab es ein exkludierendes Selbstverständnis. Doch nur in Scharnhorst war das sektorübergreifende Arbeiten an sich ein nachweisbares Ziel, in Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen bestand das Arbeitsfeld der Intermediären eben auch darin, Parallelstrukturen informell zu überbrücken.

Einbettung der Stadterneuerung in die Gemeinwesenarbeit (Neu-Hohenschönhausen)

Das Welsekiezmanagement in Neu-Hohenschönhausen hat keine eigenen institutionalisierten Beteiligungsaktivitäten entwickelt (z. B. einen Quartiersrat). Darin war es dem Vorgehen in Scharnhorst ähnlich. Das Welsekiezmanagement hat erst einmal informell mit den bestehenden Institutionen zusammengearbeitet, die es im Sommer 2009 im Quartier vorfand (z. B. durch Gaststatus im zivilgesellschaftlichen ‚Kiezaktiv Welsekiez‘ oder durch Kooptierung in den Vorstand des Sprecherrats der Regional-AG nach §78 KJHG). Dabei war keine einheitliche Struktur in der Großsiedlung erkennbar, eher ein Sammelsurium mehr oder weniger Tradition gewordener gemischter Gremien und Netzwerke von Professionellen (z. B. aus dem Sozial- oder Jugendressorts) und zivilgesellschaftlicher Akteure. Ein Wunsch der Howoge an das Welsekiezmanagement war daher auch, so etwas wie ‚einheitliche‘ Ansprechpartnerschaften im Quartier zu ermitteln. Im Rahmen konkreter Stadtumbauprojekte agierte der Welsekiezmanager ebenfalls informell und kooperierte diesbezüglich einzelmaßnahmenbezogen mit dem bezirklichen Stadtplanungsamt sowie dem von diesem beauftragten Planungsbüro. Hier ist eine Analogie zu der informellen Abstimmung zwischen dem Hamburger RISE-Quartiersmanagement und dem beauftragten Planungsbüro für das Campusprojekt Steilshoop zu erkennen.

Nahezu zeitgleich zur Einführung des Welsekiezmanagements lösten im Rahmen der langfristigen Gemeinwesenkonzeption des Bezirks zum 1.1.2010 die Stadtteilzentren die soziokulturellen Zentren ab – damit gab es nunmehr einen zweiten intermediären Akteur, welcher ein ‚einheitlicher‘ Ansprechpartner sein sollte. (BVV Lichtenberg von Berlin 2009b) Für die Großsiedlung ergab sich aufgrund eines Joint Ventures zweier Träger von soziokulturellen Zentren ein gemeinsames Stadtteilzentrum für die gesamte Region, dies auch in personeller und institutioneller Kontinuität gegenüber dem Vorläufer.⁷⁶ Die Träger kommen aus der sozialen bzw. Gemeinwesenarbeit und waren 2010 nicht als Teil eines Steuerungsmodells in der Stadterneuerung vorgesehen. Allerdings waren beide Institutionen/Personen noch dabei, als Ansätze einer gemeinwesenorientierten Planungssteuerung Anfang der 1990er-Jahre intensiv diskutiert, aber nie realisiert wurden. Durch die anfangs informelle, dann institutionalisierte Kooperation⁷⁷ von Welsekiezmanagement und Stadtteilzentrum ergab sich nach 2010 durch Arbeitsteilung eine Verzahnung von Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit. So war das Stadtteilzentrum dafür verantwortlich, eine institutionalisierte Quartiersbevölkerungsvertretung sicherzustellen. Da es 2010 etablierte sogenannte Bürgeraktive (oder Kiezaktive/Dorfaktive) gab, wurden diese zivilgesellschaftlich getragenen Initiativen in die Position versetzt, jene institutionalisierte Quartiersbevölkerungsvertretung darzustellen, die nicht nur für das Stadtteilzentrum, sondern auch für das Welsekiezmanagement einen entsprechenden Ansprechpartner darstellten. Formal sind diese aber eher einer eigenständig agierenden lokalen Bürgerinitiative vergleichbar, keiner ‚echten‘ Vertretungsinstanz der Bürgerschaft.

Gleichzeitig wurden die Kiezfonds, also Verfügungsfonds eingeführt, hier wurde nach dem Einwohnerzellenprinzip aus dem Einwohnermelderegister gelöst und drei Jurys (je eine für die beiden Gebie-

⁷⁶ Formal wurde dabei ein Träger als Stadtteilzentrum, ein zweiter als Sozialer Treff, als kleines Stadtteilzentrum finanziert, beide Träger glichen untereinander Finanzaufwände aus. Nach erneuter Ausschreibung fungieren beide gemeinsam als Stadtteilzentrum für die nördlichste Bezirksregion.

⁷⁷ Letztendlich wurde die Kooperation erst 2013 durch die Vereinbarung zwischen Welsekiezmanager und dem Träger Lebensmut e.V. zur Abwicklung der ‚FEIN-Mittel‘ 2013 formal institutionalisiert, zuvor gab es eine gegenüber der Öffentlichkeit sichtbare Kooperation, z. B. durch gemeinsam organisierte Planungswerkstätten, ohne dass die Kooperation kodifiziert wurde.

te links sowie rechts der Bahn und eine für die drei Dörfer) gebildet. Damit ergab sich *en passant* auch ein Gremium, welches die Bürgerschaft des Quartiers formal widerspiegelte. Aus Sicht der Stadterneuerung bedeutete dies aber, dass der Arbeitskomplex Beteiligung de facto komplett beim Stadtteilzentrum lag,⁷⁸ was insbesondere in den letzten zwei Jahren des Welsekiezmanagements zu einem faktischen Rückzug von diesem aus bürgerschaftlichen Aktivitäten führte; hier übernahm das Stadtteilzentrum arbeitsteilig.⁷⁹ Grund hierfür war der Wegfall von Planungsanlässen, so das Gros der Beteiligungsaktivitäten in die ohnehin stattfindenden Beteiligungsveranstaltungen zum Lichtenberger Bürgerhaushalt eingebettet wurden; hierfür war das Stadtteilzentrum verantwortlich. Insgesamt entstand dadurch hin und wieder der Eindruck, beide Institutionen würden ‚dieselbe Arbeit‘ machen, faktisch fand hier aber eine institutionenübergreifende Teambildung von vier Personen statt. Nichtsdestoweniger führte das aber auch zu der Entscheidung 2013, nach Ende des Welsekiezmanagements, eben genau das Stadtteilzentrum zu einem institutionellen Kern der Verstetigung zu machen.

Das Innovative in Neu-Hohenschönhausen war also, dass sich parallel Stadterneuerung im Sinne des Quartiersmanagements und Gemeinwesenarbeit auf Quartiersebene etablierten und dadurch ein Zeitfenster entstand, Stadterneuerung und GWA von vornherein gemeinsam zu denken. Auch der Fall Steilshoop kennt die parallele Einrichtung von HID und RISE-Quartiersmanagement, hier gehören aber beide dennoch zur Sphäre der Stadterneuerung (auch wenn der konkrete Auftragnehmer des RISE-Quartiersmanagements, die Lawaetz-Stiftung, aus der GWA kommt). Doch in Neu-Hohenschönhausen war es die Zeitparallelität von Welsekiezmanagement ab Oktober 2009 und Stadtteilzentren ab Januar 2010, die als Opportunitätsfenster genutzt wurde.

Aufsuchendes Quartiersmanagement: eine innovative Verbindung von Stadterneuerung und GWA? (Scharnhorst)

Auch stieg agierte innovativ, nicht nur gegenüber dem Vorgänger-Quartiersmanagement der Sozialen Stadt, wie ein langjähriger Verwaltungsmitarbeiter berichtete: *„Die stieg hat selber Projekte angeschoben. Die haben nichts erfunden, aber sie haben geguckt, sie hatten wesentlich mehr Zeit. Die haben geguckt, was es so gibt, was mal so an Ideen schon entwickelt wurde und haben gesagt – Prima! – da ist was, wir müssen nichts Neues erfinden, um in die Quartiere hineinzukommen. Wir hatten aus Projektgeldern unser Bauwagenprojekt, und die sind dann einfach mitgekommen mit ihren Mitarbeitern. Dadurch haben die dann auch Projekte entwickeln können. Die haben denn da Sachen aufgegriffen in den Quartieren. Die hatten natürlich mehr Zeit dafür und konnten das auch noch mehr analysieren. Das war dann auch so ein Part, der außerhalb von uns, Verwaltung und Wohnungsgesellschaften, steht. Die konnten noch mal von außen so draufgucken und was anstoßen. Also das war schon toll mit denen. Wir greifen auch immer noch Sachen von denen auf.“*

„Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit war das Thema ‚Spielen im Quartier‘. ... Die Projekte stießen bei den Bewohnern auf sehr gute Resonanz. Beispiele sind Beteiligungsmaßnahmen zur Spielplatzgestaltung, gemeinsame Hausflurgestaltungen mit Kindern, die Spieletonne und ein interkulturelles Picknick. Weitere beliebte Maßnahmen waren der Fotowettbewerb, ... Pflanzaktionen, Stromspartypen und Projekttag mit Kindern der örtlichen Gesamtschule zum Thema Wohnen.“ (Interview mit dem Ge-

⁷⁸ verstärkt auch durch die sozialräumliche Zuständigkeit des Stadtteilzentrums für das Beteiligungsinstrument Bürgerhaushalt und die faktische Federführung bei gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der Gemeinwesenkonzeption.

⁷⁹ Faktisch geschah dies dadurch, dass die zwei Kollegen vom Stadtteilzentrum und die zwei Kollegen vom Welsekiezmanagement fallkonkret absprachen, welche Einzelperson zu einer bürgerschaftlichen Veranstaltung geht, um die eigene Arbeitszeit effizienter einzusetzen.

schäftsführer der Dowego 21, gefunden in: Dortmund 2011, 30). Es wird schon an diesem Projektspektrum deutlich, dass steg hier einerseits über das Spektrum der Soziale-Stadt-Programmatik hinausgeht und zusätzlich zu den Soziale-Stadt-Projekten originär wohnungswirtschaftliche Nachbarschaftsprojekte initiiert hat, die – wenn überhaupt – in die programmatische Tradition der Behutsamen Stadterneuerung zur Zeit der 1980/90er-Jahre einsortiert werden könnten, als es darum ging, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen wie die damaligen ökologischen Sanierungen und Einbauten von Bädern/Innen-WCs mit den Betroffenen abzusprechen. Aber das ist nur eine lose programmatische Verbindung. Andererseits hat sich steg jenseits der Ressortlogik der Verwaltung mit den Projekten auch über den Kontext der Stadtentwicklung hinausbewegt und z. B. im Bildungssektor gearbeitet – dabei den Bezug zum Wohnungswesen wahrend. Steg hat also Freiheiten genutzt, die Mitarbeiter der Stadtverwaltung nicht von vornherein haben können. Denn als Auftragnehmer musste steg sich erst einmal den eigenen Auftrag definieren – und zwar in einer Situation, wo sowohl Verwaltung, Wohnungswirtschaft als auch lokale Zivilgesellschaft parallel ihre jeweils eigenen Anforderungen an den Intermediär artikulieren. In der Selbstwahrnehmung wird es so dargestellt: *„Das Quartiermanagement hat sich zu Beginn des Projektes einen Überblick über die Strukturen und Angebote im Ortsbereich verschafft und darauf großen Wert gelegt, sich persönlich bei den zahlreichen Einrichtungen, Institutionen, Vereinen und Arbeitskreisen vorzustellen. In den Beständen der beteiligten Wohnungsunternehmen hat jeder Haushalt einen Projektflyer mit Vorstellung der Quartiermanager und ihrer Angebote erhalten. Zudem haben die Quartiermanager zahlreiche Gespräche mit Mitarbeitern der Wohnungsunternehmen vor Ort und Schlüsselpersonen im Stadtteil geführt sowie eine kleine Bewohnerbefragung im Stadtteilzentrum durchgeführt, um die Ziele des Quartiermanagements zu konkretisieren, konkrete Handlungsfelder zu identifizieren und Prioritäten für die tägliche Arbeit zu entwickeln. Die Quartiermanager fertigten daraufhin einen Bericht an, in dem die wichtigsten Handlungsfelder dargestellt wurden und mit Projektideen hinterlegt wurden. Die Mitglieder des Unterarbeitskreises haben daraufhin Projekte ausgewählt, die das Quartiermanagement im ersten Jahr durchführen sollte und diese in einem Projektplan festgelegt. Zum Ende eines jeden Projektjahres wurde gemeinschaftlich ein neuer Projektplan für das kommende Projektjahr erstellt. Im Projektplan wurden die einzelnen Projekte kurz beschrieben und der Personal- und Mitteleinsatz quantifiziert. Das Quartiermanagement hat regelmäßig in stadtteilbezogenen Gremien und Arbeitskreisen über seine Projekte berichtet und für Mitarbeit und Unterstützung geworben. Umgekehrt hat es dort aber auch sein Know-How und Unterstützung für stadtteilbezogene Projekte zur Verfügung gestellt. Die Quartiermanager haben sich bewusst für die aufsuchende Arbeit im Stadtteil und in den Quartieren entschieden. Deshalb gab es nur an einem Tag in der Woche eine feste Sprechstunde. Der Kontakt zu den Bewohnerinnen und Bewohnern wurde über konkrete, teils regelmäßig wiederkehrende Aktionen in den Quartieren und vor den Haustüren aufgebaut.“* (Dortmund 2011, 35).

Auch in Neu-Hohenschönhausen hat der Autor als Welsekiezmanager die Erfahrung gemacht, dass es einen unschätzbar positiven Effekt hatte, dass die ersten drei Monate bezahlter Arbeitszeit im Wesentlichen dafür zur Verfügung standen, dass in vielen bilateralen Gesprächen die einzelnen lokalen Akteure professioneller wie zivilgesellschaftlicher Coleur kennengelernt werden konnten, bevor das Welsekiezmanagement seine eigenen Ziele ausarbeitete und veröffentlichte. Die Arbeitsmethodik war daher ähnlich, der wesentliche Unterschied zu Scharnhorst bestand dann allerdings darin, dass aufgrund der Institutionalisierung als Ein-Mann-Büro⁸⁰ das Welsekiezmanagement nie allein als Pro-

⁸⁰ Ab 2012 dann zwei Personen

jektdurchführender auftreten sollte, sondern allenfalls als nichtfederführender Projektpartner oder reiner Projektentwickler. Mit dem Kirchplatzprojekt fand auch ein GWA-orientiertes Projekt statt, welches mit der aufsuchenden Arbeit in Scharnhorst vergleichbar ähnlich innovativ agierte (zum Kirchplatzprojekt siehe Kapitel 7.5).

Die HID-Steuerung in Steilshoop: Innovation oder Variation?

In Steilshoop hat sich aufgrund der Spezifika des Landes Hamburg ein anderes Narrativ ergeben, wenn man die Geschichte eines wohnungswirtschaftlich induzierten Planungssteuerungsinstruments erzählen möchte, denn die Innovation lag hier an ganz anderer Stelle, nämlich in der Stadterneuerung durch Private, wie es in §171f BauGB heißt bzw. den Business Improvement Districts. Dort wurden innovative Instrumente angewendet, die dann in Steilshoop für einen anderen Quartierstyp – Wohnquartier statt Geschäftsstraßenquartier – erprobt werden sollten. (siehe 5.2.3+4) Die Initiative ging im Mai 2006 los, als Saga, GWG (damals noch getrennt), Gagfah und Genossenschaften erste Gespräche über das Image Steilshoops miteinander führten. Idee war nach den Erfahrungen mit den ersten Gebieten, wie man dieses Konstrukt auf Wohnquartiere übertragen kann; insbesondere, um die Trittbrettfahrerproblematik anzugehen. Außerdem musste man ohnehin sehen, wie die 2004 an Fortress verkaufte Gagfah nun agieren würde – aus Sicht des Bürgervertreters und Mieters Martin Kersting setzte *„schlagartig der Verfall ein,“* was sicherlich der Wahrheit sehr nahekommt (siehe 3.7.1). Da die Gagfah aber knapp 1/3 der Eigentümerschaft ausmachte, ging es auch darum, Defizite informeller Eigentümerstandortgemeinschaften durch Formalisierung zu vermeiden, ebenfalls eine BID-Erfahrung (Kreutz und Krüger 2008, 269). Auch Odebrecht (2010, 262) schätzt ein, dass freiwillige Kooperationen nicht immer funktionieren. Bemerkenswert ist, dass diese Überlegungen, das HID weniger als ‚Business Improvement District für Wohnen‘ zu betrachten, sondern als Formalisierung und damit höhere Verbindlichkeit der Kooperation mit einem Unternehmen wie der Gagfah, wohl Hamburg-spezifisch waren. In Dresden setzte man auf bilaterale vertragliche Kooperation mit der Gagfah, Hamburg setzte auf ein Gesetz. Das HID war dazu da, trotz einer guten Erfahrung informeller Kommunikation und einzelfallbezogener Kooperation auf Formalisierung als HID zu setzen, was unterschiedliche Akteure übereinstimmend bestätigen. HID bleibt also hoheitliches Handeln, um Formen gemeinschaftlicher Selbsthilfe von Eigentümern zu ermöglichen, dabei auf eigentumsrechtliche Eingriffe verzichtet und stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen verfolgt (Kreutz und Krüger 2008, 262).

Auch passte die HID-Initiative inhaltlich zu den allgemeinen Kriterien (Odebrecht 2010: 262f.), Schlagworte wie Investitionszurückhaltung, in die Jahre gekommene Gestaltungselemente, als überholt wahrgenommener Städtebau sollen hierzu genügen. Das Kapitel 6.6. des ISEKs Steilshoop (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 56ff.) suggeriert, dass das Handlungsfeld Wohnumfeld und öffentlicher Raum der Wohnungswirtschaft ‚überlassen‘ wird, also nicht mehr den Logiken der städtebaufördernden Stadterneuerung folgt. Nichtsdestoweniger war die Städtebauförderung eine unverzichtbare Bedingung für das HID, wie es für Steilshoop konzipiert wurde, denn eine Koordinierungsstelle für das HID – also HID-Quartiersmanagement – war nicht vorgesehen, wurde seitens der handelnden Akteure vielleicht auch nicht für notwendig erachtet. Denn die frühen Hamburger BIDs zeigen doch eine sehr starke Tendenz zur Maßnahmenorientierung (Weber 2014, 95), und das entspricht aus Sicht der Geschichte der Stadterneuerung doch eher der klassischen Stadterneuerung der 1980/90er, also der Zeit vor der Entwicklung des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt. Erst später sollten Business Improvement Districts mit Quartiersmanagement in Hamburg eingerichtet werden. Für Steilshoop erfolgte also 2009 im Kontext von RISE die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm

Soziale Stadt (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 9) denn das Quartiersmanagement für Steilshoop musste schließlich auch bezahlt werden, dafür sollte dann die – öffentliche – Städtebauförderung genutzt werden.

Hintergrund war politisch die Aufnahme Steilshoops in das damalige politische Programm ‚Lebenswerte Stadt Hamburg‘ (FUHH Bürgerschaft 2006), womit dort das Bürgerengagement gestärkt, die Eigentümer aktiviert, die Kooperation zwischen stadtteilbezogenen Einrichtungen und den bürgerchaftlichen Initiativen und die gemeinschaftliche Pflege des Grünraums intensiviert werden sollten. Das hatte eine Anschubwirkung für die Einrichtung des HID in Steilshoop, überschritt aber die Laufzeit dieses (in seiner Form) kurzlebigen Projekts der von-Beust-Regierung. Deswegen kam es ab 2009 in die RISE mit Städtebaufördermitteln und mit Quartiersmanagement-Instrumentarium.

Denn in der Zwischenzeit hat sich in Bezug auf das HID auch herausgestellt, dass nicht ein halbes Jahr, sondern fünf Jahre Vorbereitungszeit für die Etablierung der verbindlichen Kooperation gebraucht wurden. Schuld daran war nach Aussage der interviewten Akteure dann doch die privatisierte Gagfah, denn das Fortress-Management wollte ausscheren. Als Kompromiss wurde in einem Spitzengespräch zwischen Senatorin und Gagfah der Beitrag der Gagfah zum HID, der sich entsprechend des Eigentumsanteils bemisst, auf einen Betrag von circa 8 Mio. € eingefroren und dementsprechend die Gesamtkalkulation des HIDs angepasst, sodass es eine Deckelung der Kosten für die Mittelachse aus dem Jahr 2010 gibt, mit der 2015–17 gebaut wird – was zu Anpassungen der Gestaltung geführt haben wird.

Schließlich hatte sich innerhalb von fünf Jahren (2006–2011) eine duale Struktur aus HID und RISE-Quartiersmanagement herausgebildet, also eine Koexistenz von wohnungswirtschaftlichem Engagement und städtebaugefördertem Quartiersmanagement. Das HID wird bis Jahresende 2017 auch abgeschlossen sein, aber die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass mindestens Saga und Vonovia sich dann am 2018 weiter existierenden Stadtteilbeirat beteiligen werden. Das liegt auch an den begonnenen und bei der Vonovia über 2017 hinausreichenden Sanierungen beider Unternehmen im Quartier, die einen Anlass zur Kommunikation mit dem Stadtteil geben (die Saga ist in Steilshoop 2017 bereits fertig mit den Sanierungen). Ob sich nach einem finalen Auslaufen der Fördermittel im RISE-Kontext die Unternehmen auch finanziell an der Aufrechterhaltung der Geschäftsführung des Stadtteilbeirats beteiligen, bleibt abzuwarten.

Für die Akteure ist vorstellbar, dass die Wohnungsunternehmen sich freiwillig an einem Fonds beteiligen, der aus öffentlichen wie deren Mitteln bestückt wird. Daraus würden dann der bisherige Verfügungsfonds und eine semiprofessionelle Geschäftsführung für den Stadtteilbeirat gespeist werden; denkbar ist ein Drittel wohnungswirtschaftlicher und 2/3 öffentlicher Mittel und ein Jahresetat von etwa 25.000 €. Dabei wird skeptisch gesehen, ob eine einfache informelle Zusammenarbeit von Saga, Vonovia/Gagfah und den anderen Eigentümern reicht, oder ob es doch formelle Vereinbarungen über die Mittel und eine Instanz vor Ort, also ein wie auch immer institutionalisiertes Quartiersmanagement benötigt, gerade auch, um einen Verfügungsfonds zu koordinieren. Diese Institutionalisierung beinhaltet sehr wohl auch die Arbeitszeitressourcen des Sozialraukoordinators im Bezirk, der dann für eine solche Person Ansprechpartner ist und an den Gremien teilnimmt (aber eben nicht dauerhaft vor Ort sein kann).

Steuerung mit dem Ziel der Verstetigung

In allen Gebieten ist der Intermediär als ein temporäres Element der Planungssteuerung gesehen worden. In Steilshoop ist das RISE-Quartiersmanagement zwar verlängert worden, aber die Begründung war, dass das verzögert begonnene HID nun auch verzögert enden werde und daher auch das Ende des RISE-Quartiersmanagements sich dementsprechend anpassen müsse (übrigens: ein Indikator mehr, dass HID ohne Quartiersmanagement als nicht machbar angesehen wird). In Neu-Hohenschönhausen wurde immerhin auf der Arbeitsebene bei allen Beteiligten im Quartier die Verstetigung sichergestellt, ein Umstand, der in Steilshoop noch nicht institutionell durchdekliniert ist. Am intensivsten ist aber in Scharnhorst die Verstetigung umgesetzt worden. Denn das Thema Verstetigung bedeutet primär nämlich, die Rolle des Intermediärs neu zu füllen, wenn die beauftragten Planer wegfallen. Daher soll exemplarisch der Verstetigungsprozess in Scharnhorst beschrieben werden:

Ende 2011 ist das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement zu Ende gegangen, die drei Wohnungsgesellschaften haben aber die Kooperation fortgesetzt; eine Anschlussvereinbarung über drei Jahre wurde geschlossen. Die Strukturen, also im Wesentlichen Großer Arbeitskreis, UAK und Projektkonferenz sind bis heute geblieben. Die Förderkulisse ist zu Ende gewesen, das ist einer der Gründe für das Beenden der Beauftragung von steg, der andere Grund war, dass die Stadt durch eigene Umstrukturierungen selbst einen Aktionsplan Soziale Stadt, basierend auch auf den Erfahrungen aus Scharnhorst und anderen Quartieren, für die Gesamtstadt aufgestellt hat. Für Scharnhorst bedeutete dies ein Tausch des Verwaltungspersonals, statt der Stadtentwicklung war die Sozialraumorientierung nun der verwaltungsseitige Teil der Kooperationsgremien; zudem gilt aus Sicht der Stadt das Einbringen der vorhandenen gesamten sozialen Infrastruktur mit Sozialraumbüros, Seniorenbüros [Seniorenfreizeitstätte/-zentrum] als Anteil an der Kooperation mit der Wohnungswirtschaft. Gerade die UAK zeichnet sich durch eine Kontinuität dreier Vertreterinnen aus – die heutige Vertreterin der Stadt Dortmund und die drei Vertreterinnen der Wohnungsunternehmen. Übrigens, für die LEG als privatisiertes Unternehmen ist die personelle Kontinuität, die hier stattfindet, bemerkenswert. Der Große Arbeitskreis, der sich 2x/Jahr trifft, nimmt in einer Sitzung die Berichte über die Projekte des Vorjahres entgegen und entscheidet in einer zweiten Sitzung über die neuen Anträge bzw. die Fortsetzungsanträge. Er entscheidet über etwa stabil 20.000 € pro Jahr, die von den drei beteiligten Unternehmen eingespeist werden, 2017 betrug die Summe 21.000 €. Die Wohnungskooperation läuft auch jahresbasiert, die zweite Sitzung des Großen Arbeitskreises ist dann der Zeitpunkt der Vertragsverlängerung der Wohnungskooperation um ein weiteres Jahr.

Jedoch, die Wiedernutzung der eigenen kommunalen Ressourcen für einen ‚unechten‘ Intermediär, wie zu Zeiten der Sozialen Stadt 1994–2004 bzw. 2008 bedeutet auch den Verzicht auf die Unabhängigkeit des Intermediären. *„Wenn dann da so was ist wie bei der Droote, das sind ja auch Eltern, die zu uns kommen und sich über die Zustände dort beschweren – da hätte ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement noch mal eine andere Position, das anzupacken. Das fand ich schon von Vorteil,“* so ein Vertreter der Verwaltung, der vor Ort in Scharnhorst sein Dienstgebäude hat und dabei auf die *Cash-Cow*-Objekte der außerhalb der Kooperation stehenden Unternehmen anspielt. Ein Vor-Ort-Mitarbeiter der Verwaltung ist hier durch dessen hierarchische Einordnung kein Gegenüber für eine ‚Heuschrecke‘ – ein Intermediär, außerhalb der Verwaltungshierarchien, mit Drähten in die ‚oberen Etagen‘ der Wohnungswirtschaft kann hier durchaus anders auftreten. Die Verwaltung als Ganzes muss nun auch hinbekommen, die ressortübergreifende Sicht auf einen Raum im Sinne einer kontinuierlichen Quartiersentwicklung zu gewährleisten. Hier fehlt rein quantitativ das Stunden-

budget, das steg zur Verfügung stand. *„Aber von den finanziellen Möglichkeiten her war natürlich steg besser ausgestattet als ... [die Verwaltung]. Wenn man weniger Geld hat, kann man weniger machen. Wir machen jetzt auch weniger mit den Häusern als mehr mit den städtischen Einrichtungen. Soziale Projekte werden finanziert. Früher hat man das mehr zusammengesehen, das Wohnumfeld und das Soziale, jetzt konzentriert man sich aufs Soziale, weil das andere mehr oder weniger abgeschlossen ist,“* resümiert der Bezirksbürgermeister Heinz Pasterny. Alltagsgegenstand der Arbeit im Quartier sind im Rahmen der Sozialraumorientierung eben mehr die Projekte an bzw. in Standorten sozialer Infrastruktur, weniger sozioinfrastrukturelle Projekte an sich.

Auch in Neu-Hohenschönhausen wurden wesentliche Elemente der Verstetigung ähnlich wie in Scharnhorst beachtet; so wurde die Stadtteiltrunde nicht nur fortgesetzt, sondern um Vertreter der beiden Wohnungsgenossenschaften erweitert (wobei in der Endphase des Welsekiezmanagements schon der Vertreter der Genossenschaft, die sich im Welsekiez befand, an mehreren Stadtteiltrunden teilnahm und erst durch die nach dem Welsekiezmanagement-Prozess nachvollzogene formale gebietsbezogene Erweiterung der Stadtteiltrunde auf die gesamte Großsiedlung auch die andere Genossenschaft einen Grund hatte teilzunehmen, da sie ausgerechnet im Welsekiez keine Bestände hat). Das in Scharnhorst eher beiläufig funktionierende Monitoring der Wohnungsbestände kann also in Neu-Hohenschönhausen von vornherein dialogisch stattfinden, wenn aus der Gemeinwesenarbeit stammendes Stadtteilzentrum und Wohnungsunternehmen gemeinsam institutionalisiert regelmäßig tagen. Die kommunalen Vertreter aus der Sozialraumorientierung sind hier dabei, müssen aber nicht institutionell allein agieren – mit all den Grenzen, die ein hierarchisch eingeordneter Mitarbeiter der Kommunalverwaltung hat. Stattdessen können informelle Rollenverständnisse abgesprochen werden. Das ist auch einer der grundsätzlichen Überlegungen Lichtenbergs für den Einsatz von Intermediären (der Gemeinwesenarbeit, nicht der Stadterneuerung) als Stadtteilzentren. Nachteil in Neu-Hohenschönhausen ist allerdings, dass das Ressort Stadtentwicklung jetzt völlig außen vor ist bzw. nur eines unter mehreren Ressorts ist, mit denen zwischen SRO und Fachressort verwaltungsintern kommuniziert wird. Das kann sich für bestimmte Planungsprozesse möglicherweise als *bottleneck* erweisen. Für konkrete Planungsvorhaben der Bebauungsplanung sind aber direkte Kommunikationswege zwischen Stadtentwicklung und Stadtteilzentren (in ganz Lichtenberg) vorgesehen (Jahn et al. 2013), die auf einer prinzipiellen Ebene noch nicht etabliert wurden, allerdings wird an dem Thema seit 2014 gearbeitet.

Inwieweit sich in Steilshoop im Vorbild anderer älterer BID ergibt, dass der Lenkungsausschuss fortgesetzt werden soll, muss sich noch zeigen, jedenfalls ist es nicht unwahrscheinlich, dass Kooperationsmechanismen aus dem Stadtteilbeirat, dem Lenkungsausschuss bzw. dem Campusprojekt fortgesetzt werden – die Frage ist nur, wie viele Ressourcen dafür durch den Bezirk Wandsbek zur Verfügung gestellt werden können und ob eine Verstetigung von RISE und HID in einen gemeinsamen institutionellen Zusammenhang gesetzt werden. Scharnhorst zeigt, dass ein Intermediär institutionell weitestgehend innerhalb der kommunalen Verwaltung kompensiert werden kann, Neu-Hohenschönhausen zeigt, dass Intermediäre aus der Gemeinwesenarbeit, angedockt an die kommunale Sozialraumorientierung, partiell in der Lage sind, die Aufgaben eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements zu übernehmen.

6.2 Akteur: öffentliche Hand

Die öffentliche Hand tritt als Akteur bei der Steuerung von Quartiersentwicklungsprozessen bzw. in der Stadterneuerung zwar prinzipiell durch die Kommune in Erscheinung, aber es gibt ebenso fast immer direkte Bezüge zu dem Handeln der jeweiligen landesministeriellen Ebene, da die Städtebauförderung auf dem gemeinsamen Handeln von Bund und Ländern für die Kommunen basiert und damit auch die Landesebene indirekt oder manchmal direkt steuert. Zudem liegen zwei der drei Beispielgebiete in Stadtstaaten, wo es also direkter möglich ist einzugreifen. Nichtsdestoweniger ergeben sich steuerungstheoretisch auch in Hamburg und Berlin kommunale Zuständigkeiten, wo also die Bezirke nicht nur in dem Sinne eigenständig agieren, dass sie ohne Weisung von oben Entscheidungen treffen, sondern wo auch Unterschiede im Agieren zwischen den verschiedenen Bezirken feststellbar sind. Diese Unterschiede zwischen Berlin-Lichtenberg und anderen Berliner Bezirken bzw. Hamburg-Wandsbek und anderen Bezirken der Hansestadt können hier allerdings nicht vertieft werden.

Wenn es also um die kommunale Ebene der drei Gebiete geht, dann wird von Dortmund, Lichtenberg und Wandsbek die Rede sein. Wenn es dagegen um eine Ebene des Stadtteils geht, dann gibt es in Dortmund sowohl den Bezirk Scharnhorst als auch die Großsiedlung als Teil des gleichnamigen Bezirks; in Lichtenberg die Bezirksregion Hohenschönhausen-Nord, die fast vollständig deckungsgleich mit der Großsiedlung ist (es gehören noch drei Berlin zugehörige suburban geprägte Umlanddörfer zu der Region); im Bezirk Wandsbek ist es der Stadtteil Steilshoop. Dabei kommt es zu einigen Gebietsunschärfen der jeweiligen im kommunalen Auftrag handelnden Akteure, die sich aber dadurch vernachlässigen lassen, dass es in allen drei Fällen eine Sozialraumorientierung gibt. Es gibt also – egal wie letztendlich die konkrete Gebietszuständigkeit ist – einen räumlichen und exklusiven Bezug zur Großsiedlung. Unterscheiden tun sich diese Gebietszuständigkeiten eher dadurch, ob eine gebietsbezogene Zuständigkeit ausschließlich für die Großsiedlung existiert oder für die Großsiedlung und umliegende Siedlungsbereiche. Entscheidende informelle Steuerungsgremien (z. B. Runder Tisch und UAK in Scharnhorst, Stadtteiltrunde in Neu-Hohenschönhausen) mit kommunaler Beteiligung sind explizit auf den Gebietsbezug Großsiedlung eingerichtet. In Steilshoop gab es durch die Koppelung von Städtebauförderung und HID-Steuerungsgremien ohnehin einen expliziten Gebietsbezug, doch auch hier ist das Agieren des Bezirks Wandsbek – mit Steilshoop als einem Stadtteil des Bezirks unter mehreren – mit dem Agieren einer Kommune in Bezug auf einen ihrer Ortsteile gleichsetzbar.

Angewandte Sozialraumorientierung

Die Anwendung der Sozialraumorientierung führt dazu, dass es sowohl im jeweiligen Stadtentwicklungsamt eine personell definierbare Zuständigkeit für die Großsiedlung gibt als auch die generelle ressortübergreifende Regionalzuständigkeit. In Lichtenberg ist dies die Organisationseinheit Sozialraumorientierte Planungscoordination (OESPK) beim Bezirksbürgermeister bzw. der Bezirksbürgermeisterin⁸¹, in Wandsbek das eigenständige Fachamt Sozialraummanagement und in Dortmund die Aktionsraumkoordination. Diese ist projektartig organisiert und die Herkunft der Mitarbeiter speist sich je nach Charakter des Gebiets aus einem der Ressorts Stadtentwicklung oder Soziales – Scharnhorst zählt zu letzterem.

⁸¹ Nach 2016 wurde ein gemeinsames Amt für Stadtentwicklung und Soziales unter der Ägide Birgit Monteiros – bis 2016 Bürgermeisterin, dann stellvertretende Bürgermeisterin gebildet, in welcher auch die OESPK-Zuständigkeit liegt.

Die Sozialraumorientierung wird auch in weiteren Ressorts angewendet, besonders ausgeprägt ist dies natürlich beim Jugendamt, wo die Sozialraumorientierung oft modellhaft zuerst angewendet wurde, sodass dieses dadurch innerhalb der kommunalen Ressorts eine dominierende Rolle bei der Steuerung von Quartiersprozessen bekommen hat – eben weil sie in ihrem Selbstverständnis für Kinder, Jugendliche und Familien in einem bestimmten Quartier agieren. Das gilt für alle drei Siedlungen.

Neu-Hohenschönhausen und die Sozialraumorientierung des Bezirksamts Lichtenberg

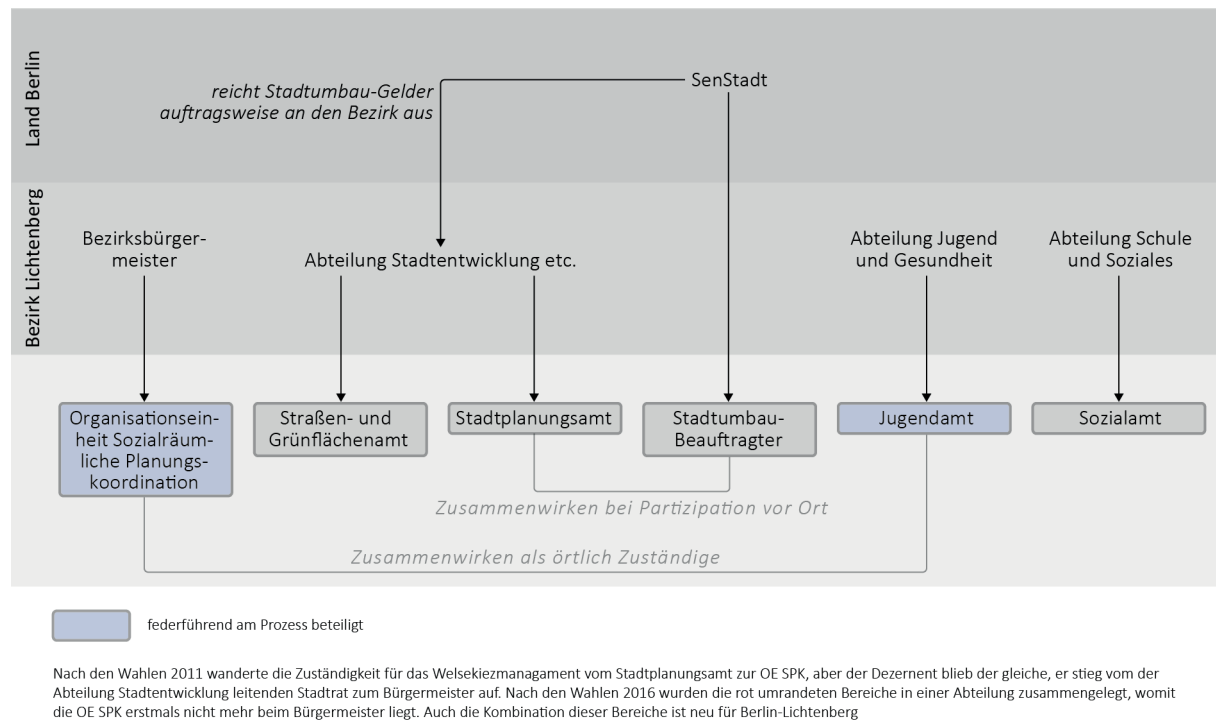


Abbildung 22: Die beteiligten Stellen der Verwaltung des Bezirks Lichtenberg (eigene Darstellung)

Berlin-Lichtenberg nennt sich selbst Bürgerkommune (BVV Lichtenberg von Berlin 2009b; 2005) – im Wesentlichen meint das hier das Vorhandensein und die Selbstbindung an den Bürgerhaushalt. Hier soll es erst einmal um die Einbettung der mit dem Bürgerhaushalt verbundenen Ideen zur Einbindung der Bürgerschaft in das allgemeine Verwaltungshandeln gehen, welches dort unter dem Begriff der Bürgerkommune gefasst wird, aber im Grunde eine konsequente Sozialraumorientierung der Verwaltung ist.

Kern der Sozialraumorientierung ist die OESPK. Zu Beginn des Welsekiezmanagement -Prozesses hieß sie noch Stadtteilmanagement, dieser Begriff wurde dann aber zugunsten einer einheitlichen Sprachregelung in Berlin aufgegeben. Lichtenberg hat sich als Kommune frühzeitig für eine Verwaltungsmodernisierung hin zu partizipativeren Modellen entschieden; dazu gehörten nach 2001 die Einführung des Bürgerhaushaltes sowie von fünf Stadtteilmanagerinnen für die fünf Bezirksregionen, die zuerst als Referentinnen der Bezirksbürgermeisterin geführt wurden. Ersteres hat dazu geführt, dass es inzwischen 13 lokale Verfügungsfonds gibt (siehe unten). Letzteres ging 2011 mit dem Steuerungsdienst des Bezirks gemeinsam in die OESPK auf, die auch für den Bürgerhaushalt zuständig ist, außerdem die Auftraggeberrolle der Kommunalverwaltung gegenüber den Stadtteilzentren vom Sozialamt übernommen haben und knapp ca. ½ Personalstelle pro Bezirksregion als Koordinationsstelle vorsieht (zwei statt früher fünf Vollzeitstellen auf fünf Bezirksregionen). Damit stellt die Verwaltung

standardmäßig eine interne Koordinations- und Dienstleistungsstelle für sozialräumliche Zwecke zur Verfügung. In einer Übergangsphase, die sich mit der Amtszeit des Bezirksbürgermeisters Geisel (2011–2014) deckt, war zu beobachten, dass ein seit mehreren Jahren zu beobachtender Prozess der Wandlung einer direkten zu einer indirekten Akteursrolle im Quartier vollzogen wird, der 2015/16 unter Bezirksbürgermeisterin Monteiro⁸² wohl abgeschlossen scheint. Während die Stadtteilmanagerin unter Bezirksbürgermeisterin Emmrich⁸³ 2009/10 in der Zeit der Einführung des Welsekiezmanagements eine starke direkte Rolle als Mittler zwischen Stadtteil und Bürgermeisterin hatte, wurden unter Bezirksbürgermeister Geisel mehr und mehr stadtteilbezogene Aufgaben z. B. des Bürgerhaushalts und des Verfügungsfonds auf die Stadtteilzentren übertragen. Auch gab es ab 2012 keine Vor-Ort-Büros der Stadtteilmanagerinnen mehr (wie noch 2010), sondern alle Mitarbeiter der OESPK sind im bezirklichen Rathaus zu finden und fungieren dort eher als verwaltungsinterne Dienstleister, weniger als eigenständige Akteure vor Ort (nichtsdestoweniger verbringt die zuständige Mitarbeiterin viel Arbeitszeit auf lokalen Terminen, analog zur Regionalkoordinatorin des Jugendamts). Es gab also eine Trennung zwischen den eher bei den Beauftragten liegenden Aufgaben im Quartier und den Koordinierungsaufgaben in der Verwaltung, der auch räumlich im Rathaus nachgekommen wird.

Wo Sozialraumorientierung in Neu-Hohenschönhausen als Prinzip greift, ist die Aktionsebene der Verwaltung die Bezirksregion 1 (also Großsiedlung + Dörfer). Ein zentrales Element des kommunalen Agierens ist die Gemeinwesenarbeit. Wie die Gemeinwesenarbeit in das Arbeitsfeld der Stadterneuerung nicht nur vordringt (siehe Kapitel 4.4), sondern im Sinne einer Federführung die Steuerung sogar übernehmen kann, lässt sich exemplarisch an Neu-Hohenschönhausen zeigen. Insbesondere im Vergleich zu anderen Berliner Quartiersmanagementgebieten ist in Neu-Hohenschönhausen eine Dominanz der bezirklichen gemeinwesenorientierten Netzwerkarchitektur gegenüber der Ressortführung durch die Senatsentwicklung für Stadtentwicklung zu verzeichnen. Das liegt an der längeren Tradition der sogenannten Lichtenberger Bürgerkommune und daran, dass der Bezirk bisher nicht Quartiersmanagement-Kulisse war. 2008 zu Beginn des Welsekiezmanagements lag Lichtenberg in der Programmsäule Soziale Stadt nicht im Aufmerksamkeitsfokus der Senatsverwaltung. Erst auf unterster, auf Stadtteilebene wurden Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit in der Stadtteiltrunde verzahnt. Die Beteiligungsinstitutionen sind beim Stadtteilzentrum des Bezirks und waren nicht beim Welsekiezmanagement angebunden. Relevant für die Projektentwicklung im Quartier waren in der Zeit des Welsekiezmanagements eine Reihe von Vergabe-Ausschüssen, die durch einzelne Mitglieder des Bezirksamts (Dezernenten) berufen werden und wo Vertreter der Netzwerkinstitutionen als Personen zwar eingebunden waren, aber nicht immer als Institution. Dadurch gab es wiederkehrende Treffen eines Kreises von Personen, die – auch durch diese Vergabeausschüsse bedingt – sich immer wieder mit lokalen Entwicklungsfragen beschäftigen mussten. Auch wenn es kein systematisches, integriertes Handeln gab, so wurden Projekte aus unterschiedlichen Vergabeausschüssen als zueinander komplementär gesehen (ausführlich hierzu in Kapitel 7.2.5).

Dominanter Akteur ist das Jugendamt: Dieses ist vollständig sozialraumorientiert, d.h. die Mitarbeiter der ‚Region 1‘ besitzen den Bezug zum Stadtraum (z. B. sind Klienten nach Straßenzügen, nicht nach Alphabet der Nachnamen sortiert); eine Mitarbeiterin ist als Regionalkoordinatorin mit den Aufgaben

⁸² Vor ihrer Amtszeit war Birgit Monteiro Geschäftsführerin des Verbands für soziokulturelle Arbeit, also der bundesweiten Interessenvertretung von Nachbarschaftshäusern, Stadtteilzentren etc. Zuvor war sie Geschäftsführerin des Nachbarschaftshauses Kiezspinne in Lichtenberg.

⁸³ Vor ihrer Amtszeit war Christina Emmrich Geschäftsführerin des Vereins für ambulante Versorgung in Neu-Hohenschönhausen, als einem der beiden Träger des Stadtteilzentrums.

betraut, die quartiersbezogene Vernetzungsarbeit nach §78 KJHG zu koordinieren, die vom Jugendamt beauftragten Einrichtungen, eigene sowie die privaten Auftragnehmer/freien Träger (Kitas, Jugendclubs, Jugendprojekte etc.) zu kontrollieren und verwaltungsintern das Wissensmanagement über die Region zu betreiben. Diese Regionalkoordinatorin besitzt eine zentrale Rolle in der Wahrnehmung der lokalen Akteure. Für Lichtenberg ergab sich so die Situation, dass die meisten Akteure der Quartiersentwicklung aus der Sozial- und Jugendarbeit, nicht aus der Stadterneuerung stammen. Das hatte insbesondere Konsequenzen an der Schnittstelle von Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung, nämlich der Bürgerbeteiligung (Krüger 2012, 249). Auch in Scharnhorst und Steilshoop lassen sich Tendenzen der Verschiebung der Planungssteuerung von der Stadterneuerung in die Gemeinwesenarbeit erkennen.

Im Stadtplanungsamt gibt es ebenfalls eine vollständige Sozialraumorientierung, ergo jeweils eine eigene Untereinheit, welche alle anfallenden Planungsaufgaben im zuständigen Gebiet erledigt, egal ob Bebauungsplanung oder Stadterneuerung/Städtebauförderung. Im Unterschied zum sich stark auf die Großsiedlung fokussierenden Jugendamt agiert das Stadtplanungsamt flächenhafter, was im Wesentlichen auf die intensivere Tätigkeit der Bebauungsplanung in den Dörfern zurückzuführen ist. Durch das Förderprogramm Stadtumbau, ist die alltägliche Bedeutung des Amts als Akteur gemindert; auch bei konkreten Planungen treten entweder die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung direkt oder beauftragte Planungsbüros als Akteur auf. Das bezirkliche Stadtplanungsamt erscheint aus Akteurssicht eher als ‚Durchleitungsinstanz‘. Allerdings hat es 2009–2011 eine intensive bilaterale informelle Zusammenarbeit zwischen Welsekiezmanagement und Stadtplanungsamt gegeben, um zusätzliche Städtebaufördermittel koordiniert im Quartier einzusetzen. Die Zuständigkeit fürs Welsekiezmanagement lag bis 2011 beim Stadtplanungsamt, danach durch einen Wechsel in der Geschäftsverteilung nach den Wahlen bei der OESPK.

Eine nicht zu unterschätzende Nebenrolle spielen in Lichtenberg das Sozialamt und das Kulturamt, die 2011–2016 bei einem Dezernat gebündelt waren. Das Sozialamt hat bis 2011 die damaligen soziokulturellen Zentren beaufsichtigt. Diese Auftragsverwaltung gegenüber freien Trägern wurde an die OESPK abgegeben. Nichtsdestoweniger soll die Rolle des Sozialamts als Auftraggeber sozialer Infrastruktur nicht vernachlässigt werden, denn nach dem Jugendamt ist es als Dezernat zweitgrößter Betreiber von sozialen Infrastrukturen, die gerade hinsichtlich der Haltestrategie der Wohnungswirtschaft für die mittelschichtsorientierte alteingesessene Bevölkerung von Bedeutung sind: die größte Bezirksbibliothek ist in Neu-Hohenschönhausen, außerdem die einzige bezirkliche Jugendkunstschule, eine Galerie sowie zwei Seniorenbegegnungsstätten, außerdem die Schulen und Sportstätten. Leider hat das Dezernat bisher keine raumbezogenen Strategien entwickelt, sondern agiert nur objektbezogen. Demgegenüber standen mitarbeitergestützte Anstrengungen, ein lokalkulturelles Netzwerk zu schaffen, was es in den 1990er-Jahren im Alt-Bezirk Hohenschönhausen zwar gegeben hat, sich aber überlebt hatte, was sich bei den Jubiläumsfeierlichkeiten 2010 (25 Jahre Hohenschönhausen) zeigte, an denen der Welsekiezmanager koordinierend beteiligt war. Es ist aber leider auch zu konstatieren, dass es an keiner Stelle im Dezernat für Bildung, Sport, Soziales und Kultur Möglichkeiten gibt, sich in die lokale Vernetzungsarbeit einbringen, da die einzelnen Ämter keine oder nur geringe kapazitäre Voraussetzung für eine dem Jugend- oder Stadtplanungsamt vergleichbare Sozialraumorientierung besitzen.

Scharnhorst: Dortmunder Aktionsraumkoordination

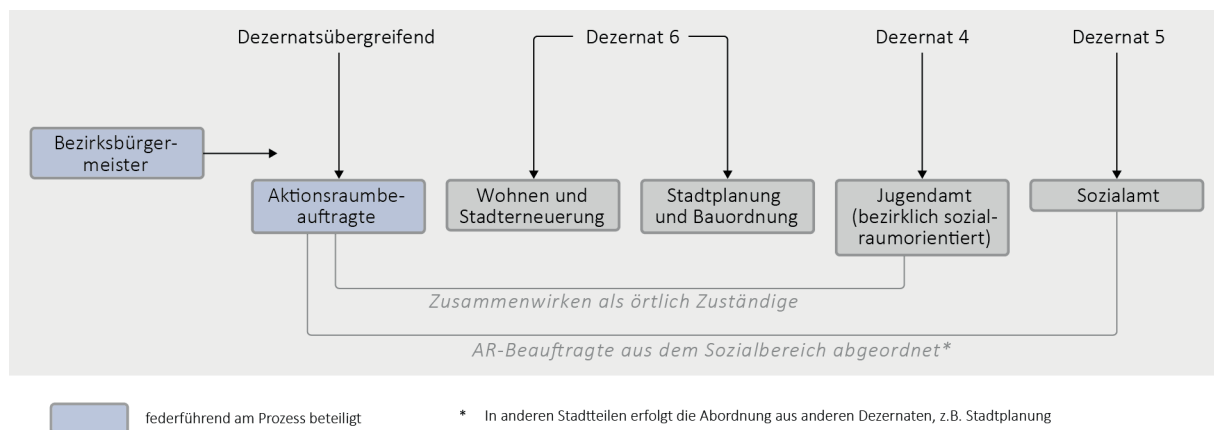


Abbildung 23: Die beteiligten Stellen der Verwaltung Dortmunds (eigene Darstellung)

In der Dortmunder Verwaltung gibt es sowohl die Ebene des Bezirks (hier: Jugendamt, Sozialamt) als auch eine gesamtstädtische Verwaltung (Wohnen), wo Zuständigkeiten liegen. Die Bezirke sind aber rein dezentrale Verwaltungseinheiten und keine Quasi-Kommunen wie in Berlin und Hamburg. Politisch sind sie eher den Ortsteilen einer Kommune vergleichbar, die eigene Vertretungsgremien besitzen, aber demgegenüber der gesamtstädtische Stadtrat das entscheidende politische Gremium ist (z. B. Satzungsrecht). Für die Gebietsbezüge relevant ist allerdings, dass sich im Bereich Wohnen und Stadterneuerung eher eine faktische Zweistufigkeit ergibt – Gesamtstadt und Quartier, dagegen ist in den Bereichen Soziales und Jugend eher nur die dezentrale Ebene des Bezirks Scharnhorst relevant, wo dann aber faktisch die Großsiedlung im bezirklichen Fokus das Zentrum ist.

Dortmund musste nach eigener Aussage viel Zeit und personellen Aufwand in die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft bezüglich des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements stecken, weil die Kooperation viel auf persönlichen Kontakten, bilateralen Terminen u.ä. beruhte. Gesteuert wurde durch das z. T. separate Verhandeln mit unterschiedlichen Partnern zum Zwecke der Konsensfindung über eine gemeinsame Strategie. Dazu gehörte auch die Einbindung der lokalen Politik, die bei der Besetzung des Stadtteilbüros aus Soziale-Stadt-Förderung 1994 mitentscheiden konnte und wo die damals dort eingesetzte Mitarbeiterin inzwischen als Leiterin der Seniorenbegegnungsstätte weiterhin vor Ort tätig ist. Kommunale Aufgabe war es, quasi die Geschäftsführung für den Kooperationsprozess mit der Wohnungswirtschaft zu übernehmen. Das gilt dann auch für Scharnhorst – egal ob der Bereich Wohnen, Stadterneuerung oder Soziales in den unterschiedlichen Phasen des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements federführend war. Inzwischen ist in ganz Dortmund die Aktionsraumkoordination verankert; die Herkunft der Mitarbeiter ist aus einem der eben genannten Ämter. Auch der Kooperationsanlass in Scharnhorst hat manche Ämter besser zusammengeführt als vorher und gemeinsame Strategien des damals beim Sozialdezernat angesiedelten Wohnungsamt und dem Stadtplanungsamt dadurch ermöglicht.

Im Übrigen wurde die Stadterneuerung im Nachgang der Kommunalwahlen 2014 zum 1.1.2015 in das Wohnungsamt eingegliedert. Beide Ämter gehören inzwischen gemeinsam zum neu geschaffenen Dezernat 6. Das beruhte auf eingeübter Zusammenarbeit, wie im Interview geschildert wird: „Wir haben als Stadt Dortmund, gemeinsam Amt für Wohnungswesen und Amt für Statistik einen Beitrag geleistet, nämlich in dieser Zeit eine Wegzugs- und Zuzugsmotivuntersuchung durchgeführt. Wir haben einen Fragebogen entwickelt. Das war vor 2004.“ Und weiter: „Die Rolle der Verwaltung insgesamt hat sich verändert. Gerade die vielen kleinen Dinge. Da läuft vieles koordiniert über ... [die Akti-

onsraumbeauftragte], aber es wird dann z. B. bei uns in Angriff genommen. Der UAK war ganz intensiv beschäftigt, die Konzepte zu entwickeln. Jetzt fehlen die Arbeitsanlässe. Die Kontakte sind in den Alltag übergegangen. Die Einladungen usw. macht jetzt alles die LEG, das geht über deren Büro.“ Das ist der heutige Zustand, ein Beschreiben von normalem Verwaltungsalltag, wo die ‚Chefetage‘ sich nicht mehr um Details kümmern muss. Die Stadt Dortmund nutzt die Breite ihrer Stellen; die Wohnungswirtschaft nutzt Fördergelder.

Die Aktionsraumkoordination, im Sozialamt angesiedelt, ist die Koordinierungsstelle dafür. Das hat sich über die Dortmunder Strategie Soziale Stadt angeboten, bestimmte Quartiere generell und dauerhaft mit einer solchen Koordinationsstelle innerhalb der Verwaltung zu versehen. Das fand 2009/2010 statt, also in derselben Phase, wo steg das Quartiersmanagementbüro unterhielt. Dadurch, dass in Scharnhorst Verwaltungsstellen angesiedelt sind, die vertikal gut mit der gesamtstädtischen Zentrale verknüpft sind, gibt es zudem einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen der Aktionsraumkoordination und dem gesamtstädtisch agierenden Bereichen Wohnen und Stadterneuerung (unabhängig ob die Aktionsraumkoordination wie in Scharnhorst bei Soziales liegt oder wie in anderen Dortmunder Stadtteilen bei Stadterneuerung), andererseits eine enge Verknüpfung mit den lokal agierenden Ämtern wie z. B. dem Jugendamt, das auch in Dortmund vollständig sozialraumorientiert ist.

Weiter unten in der Darstellung der Gremien (Kapitel 6.3) wird sich zeigen, dass die Bereiche Jugend und Quartiersmanagement nicht so institutionell miteinander verwoben sind wie in Neu-Hohenschönhausen, sondern dass hier über das Instrument der Sozialraumorientierung auf beiden Seiten die Verknüpfung entsteht. Das Jugendamt weiß über Maßnahmen Bescheid, die im Quartier passieren. In ihren eigenen Vernetzungsrunden (z. B. nach §78 KJHG) werden diese regulär thematisiert. Zudem sitzen die für Scharnhorst tätigen Mitarbeiterinnen aus Jugendamt und Aktionsraumkoordination im selben Gebäude im Quartier. Der triviale, aber stellenrelevante Kern der Sozialraumorientierung ist jedoch, dass es Mitarbeiter gibt, welche Arbeitszeit zur Verfügung haben, in mehreren Gremien zu arbeiten und so das Wissen aus diesen Gremien zu verknüpfen bzw. in das jeweils andere Gremium zu tragen. Und es gibt Zeit für eine enge amtsinterne, informelle Verbindung zwischen den Mitarbeiterinnen der Sozialraumorientierung.⁸⁴

Steilshoop/Wandsbek: die Verbindung von RISE und HID

Die Bezirksverwaltung Wandsbek ist dahingehend sozialraumorientiert, dass es als Struktureinheit ein Sozialraummanagement mit 16 Sozialräumen gibt, welche im Wesentlichen Bestands- und Bedarfsanalyse auf räumlicher Ebene betreiben. Dazu gehören auch verwaltungsinterne Gremien auf regionaler Ebene, in diesem Fall Bramfeld-Steilshoop, die sich aus Regionalbeauftragten der Verwaltungsressorts und (politischen) Mitgliedern der Bezirksversammlung zusammensetzen. Zudem gibt es eine aus den 1990er-Jahren stammende informelle Sozial-AG für Steilshoop, die im Rahmen der damaligen sich verschärfenden sozialen Lage gegründet wurde und die sicherlich ihren Anteil an der erfolgreichen Intervention und heutigen Prävention im Quartier hat. Hier versammeln sich die Mitarbeiter der Einrichtungen im Quartier unabhängig von deren institutioneller Herkunft. Sie agieren damit als Gesamtheit sozialer Infrastruktur. Es ist sozusagen die Vernetzungsebene der Professionellen, wie Martin Kersting (als einer von ihnen) ausdrückte. Es kann also davon ausgegangen werden,

⁸⁴ Ein aufschlussreiches forschungsmethodisches Detail: Die separat angefragten Interviews der am Standort Scharnhorst ansässigen Mitarbeiterinnen wurden gemeinsam beantwortet und mündeten in ein Doppelinterview.

dass es raumbezogenes Handeln mindestens der öffentlichen bezirklich verantworteten Infrastruktur gibt. Zudem befinden sich die relevanten Fachabteilungen alle im selben Dezernat 3. Das Sozialraummanagement vernetzt die verschiedenen Prozesse und führt sie zusammen. Das betrifft in Steilshoop nicht nur RISE und die Projekte zu der Mittelachse und zum Campus, sondern auch Aktivitäten darüber hinaus, die aus anderen Ressorts kommen (z. B. Ordnungsangelegenheiten). Deutlich wird aber auch, dass vor dem RISE-QM die vielen Angebote im Stadtteil sehr unkoordiniert nebeneinander herliefen. Erst durch die Sozialraumorientierung im Bezirksamt und die Arbeit der Lawaetz-Stiftung (als RISE-QM) hat sich manche Zusammenarbeit zwischen den Trägern erst ergeben.

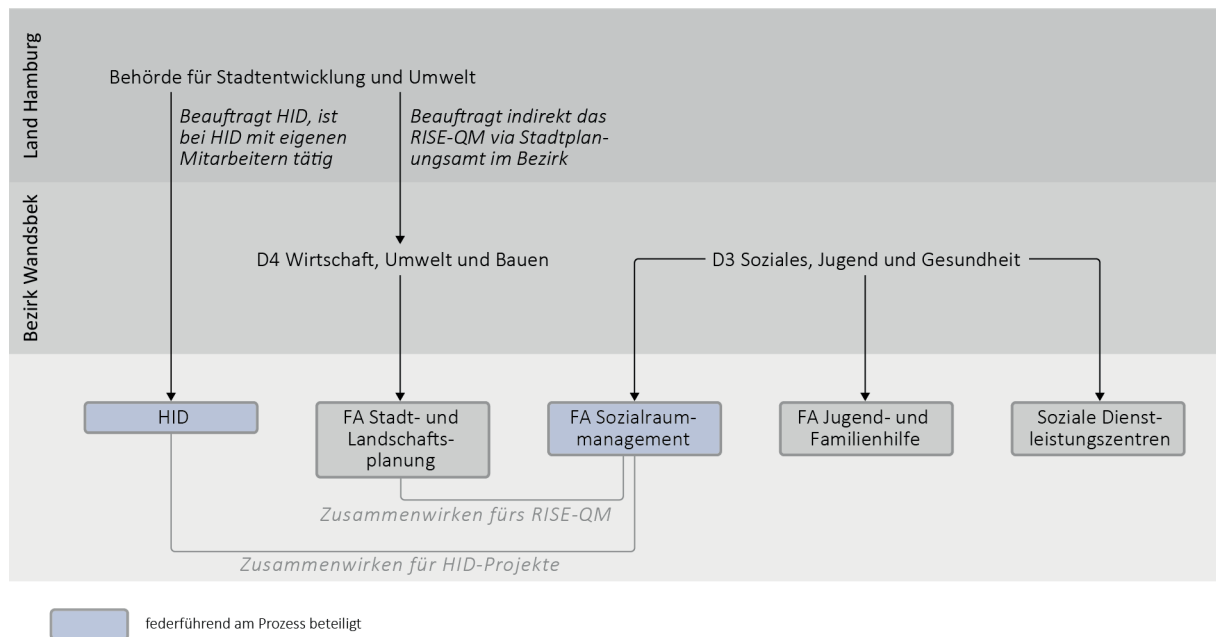


Abbildung 24: Die beteiligten Stellen der Verwaltung des Bezirks Wandsbek (eigene Darstellung)

Das Campusprojekt ist eine Querschnittsaufgabe (siehe Kapitel 7.3), denn die Einrichtungen der jugend- und familienbezogenen sozialen Infrastruktur (§§11, 13, 16 KJHG), die dort gebündelt werden, sind als Novum dem Sozialraummanagement statt dem Jugendamt zugeordnet, das somit in die Lage versetzt werden soll, die ‚Software‘ dieses Standorts integriert zu steuern. Um die Hardware, sprich das Bauprojekt, kümmert sich die Hamburger Senatsebene direkt – was damit das RISE-Quartiersmanagement eigentlich institutionell außen vor lassen würde (was aber nicht der Realität entspricht). Auch eine mögliche Koordinationsfunktion am Standort läge damit dort. Ob eine derartige Funktion auch nach 2017 Quartiersmanagement-Aufgaben übernehmen kann, war zwar Gesprächsbestandteil einiger Interviews, aber keine bisher offizielle Option.

Interessant ist hier aber bereits der Vergleich mit Neu-Hohenschönhausen, wo das Welsekiezmanagement nach den Wahlen 2011 von der Stadtentwicklung in die Sozialraumorientierung ‚umressortiert‘ wurde (allerdings ohne den Bezirk als Auftraggeber); und das Verstetigungskonzept des Welsekiezmanagements auch die Übernahme von Aufgaben durch das bei der Sozialraumorientierung angesiedelte Stadtteilzentrum der Gemeinwesenarbeit vorsah. Das spannt wiederum den Bogen zur Lawaetz-Stiftung, der Steilshooper Auftragnehmerin des RISE-Quartiersmanagements, welche die Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip für das eigene Quartiersmanagement definiert. Auch für das HID läuft die Zusammenarbeit mit der Bezirksebene über die Sozialraumorientierung, sodass diese die Schaltstelle zwischen den beiden Stadterneuerungssphären HID und RISE-Quartiersmanagement ist, was als indirekte Verknüpfung beider Sphären angelegt ist.

6.3 Gremien

In diesem Block werden die relevantesten Gremien der Kooperation und Kommunikation in den drei Fällen in den Blick genommen; dabei wird auch betrachtet, wo über Projektentwicklung und Planung in dem Quartier der Diskurs geführt wurde. Damit wird versucht zu erfassen, wie sich die lokale Governance quasi ‚materialisiert‘ hat. In der Praxis ist vorweg aber auch ein nichterfassbarer Punkt wichtig: Egal welches Gremium stattfindet, es gibt immer allein durch das Stattfindenlassen eines Gremiums eine institutionalisierte, informelle Plattform. Diese wird insbesondere für die Kommunikation über Projektentwicklung und Planung eine ebenso zentrale Rolle gespielt haben wie der alltägliche bi- und polylaterale Austausch der Akteure darüber. Das ist allerdings in dem Forschungsdesign nicht seriös erfassbar – es reicht aber auch aus, zu wissen, dass dies passiert – unabhängig davon in welchem Umfang. Und das Nutzen der Gremien als informelle Begegnungsplattformen ebenso wie den bi-/polylateralen Austausch zwischen den Gremiensitzungen wurde durchweg von allen Akteuren bestätigt.

Zentrales Lenkungs-gremium mit formalisierter Beteiligung ehrenamtlicher Akteure (Bewohner): Stadtteilbeirat Steilshoop

Zentrales Gremium der Planungssteuerung ist der Stadtteilbeirat, dies allerdings weniger, weil er die Prozesse steuern soll, sondern eher, weil alle stadtteilrelevanten Prozesse es auf die ein oder andere Art auf dessen Agenda schaffen. Er übernimmt die prinzipiellen Schnittstellenaufgaben zwischen den Sphären – eine Aufgabe, die in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen deutlich kleinere Gremien übernehmen. Zum Steilshooper Stadtteilbeirat gehören 11 Vertreter aus der lokalen sozialen Infrastruktur, Wohnungsunternehmen, Gewerbe, Kommunalpolitik und Polizei sowie 12 Bürger, die in einem offenen Verfahren gewählt werden, d.h. jeder Bewohner übt auf einer Wahlversammlung das einfache Stimmrecht aus. Er ist also eher eine Diskursebene der Planungssteuerung, weniger die Planungssteuerung im Quartier selbst. Ursache hierfür sind einerseits die personelle Einbindung vom RISE-Quartiersmanagement als Geschäftsstelle und BA Wandsbek als formal Einberufendem. Zum anderen bringt die in sich vernetzte Bürgerschaft Themen auf die Agenda.⁸⁵ Der Stadtteilbeirat ist ein offizielles Instrument der Stadt Hamburg als Teils jedes RISE-Gebiets, wobei er nicht durch die BSU, sondern 2009 durch das BA Wandsbek eingesetzt wurde (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 41); die Bezirksämter haben Spielraum hinsichtlich der Geschäftsordnung. Dieser und andere Umstände führen zu interessanten Bewertungen der Akteure. Während Martin Kersting als aktiver Bürger bedauert, dass es eine Wahl geben muss, wogegen zuvor offene Versammlungen – 1 Anwesender = 1 Stimmrecht – stattfanden, benennt ein Verwaltungsvertreter das fortschrittliche Herangehen des Bezirksamts, die Wahlen so offen wie möglich gestaltet zu haben. Während ein anderer Verwaltungsvertreter bei aller Wertschätzung des Stadtteilbeirats als Institution deren Mitglieder als nicht querschnittsartig repräsentativ für den Stadtteil bezeichnet, benennen andere Interviewpartner es als Erfolg, dass auch Migrantinnen und Jüngere im Stadtteilbeirat sitzen und es eine gute querschnittsartige Mischung der Stadtteilbevölkerung gibt. Der Stadtteilbeirat ist beratend tätig (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 41) und nicht ermächtigt, in Planungsprozesse als Entscheider einzugreifen, das bleibt operatives Geschäft der Exekutive. Die Quartiersmanagerin beschreibt es so: *„Im Stadtteilbeirat geht es auch nicht um die hoch visionären Ideen ..., sondern um ganz kleinteilige*

⁸⁵ ... auch wenn ihr Vertreter Martin Kersting darüber klagt, dass manche Themen erst am Ende der Sitzung aufgerufen werden und daher nicht mehr tiefergehend behandelt werden oder er sich sogar als Opposition gegen sich selbst bezeichnet, quasi der Bewohner, der gegen den Sprecher des Stadtteilbeirats opponiert.

Dinge. Da geht es zum Beispiel um die Poller, die im Rahmen der Busbeschleunigung aufgebaut werden sollen, damit die Busse auch wirklich schnell auf ihrer Spur durchkommen. Meine Aufgabe ist es eher, die Leute im Stadtteilbeirat, die eben nicht stark sind, gewandt sind im Gespräch mit Politikern, die halt dazu zu qualifizieren. [Die Bürger i]m jetzigen Stadtteilbeirat ... freuen sich, wenn sie dadurch Informationen bekommen, die sie sonst nicht kriegen würden.“

Es wird ein Konsens von bezirklicher Exekutive und Stadtteilbeirat angestrebt, was dann wie im Falle des Campus auch schon mal zu dem Gefühl führte, gemeinsam von Sozialdemokratie, Bezirk, RISE-Quartiersmanagement und Senat (hier: Bildungsverwaltung) die Pistole auf die Brust gesetzt zu bekommen, damit durch die Zustimmung des Stadtteilbeirats das Signal gegeben wird, dass Steilshoop den Campus unbedingt haben möchte, so die Meinung von Martin Kersting. Allerdings erkennt auch er als Bürgervertreter an, dass durch die Institutionalisierung als Stadtteilbeirat ein besserer Dialog mit der Exekutive stattfindet, der auch Wirkungen zeigt. Das hängt zwar auch seines Erachtens von dem hohen persönlichen Engagement des Bezirksvertreters ab, ist aber auch institutionalisiert, denn er benennt dies auch bei allen von ihm dargestellten Nachteilen ein entscheidender Vorteil gegenüber der seit 1976 existierenden KoKo, der rein bürgerschaftlich getragenen Koordinierungskonferenz: *„In der KoKo musste man schon viel Druck entfalten, damit ein Vertreter des Bezirks überhaupt auftauchte. ... Die [KoKo] war so, dass auf sämtliche Wahlmodalitäten und den ganzen formalisierten Kram verzichtet wurde. Jeder konnte daran teilnehmen, der sich als Steilshooper Bürger fühlte, er brauchte nicht mal Steilshooper sein. Das war nach meinem Dafürhalten sehr basisdemokratisch. ... Es hat große Konflikte bei der Einführung des Stadtteilbeirats gegeben. ... Man hat dann aufgrund der Tatsache, dass man sonst aus jedem Entscheidungsprozess rausgedrängt worden wäre, zähneknirschend mitgemacht. Das ist die nicht ganz so tolle Entstehungsgeschichte des Stadtteilbeirats.“*

Zentrales Lenkungsgremium als Netzwerk professioneller Akteure 1: Stadtteiltrunde Neu-Hohenschönhausen

Der eigentliche Kern der Planungssteuerung im Berliner Fallbeispiel ist die Stadtteiltrunde als Mittelpunkt eines Netzwerks, das sich zwischen organisierten Bürgerinitiativen (die in Soziale-Stadt-Gebieten meist in Quartiersräte/Stadtteilbeiräte inkorporiert werden), zwischen lokalen Trägerlandschaften und zwischen der kommunalen Verwaltung sowie der lokalen Wohnungswirtschaft aufspannt (Krüger 2013b, 172). In der Zeit 2010–2012 fand sie circa 14-tägig statt, seitdem hat sich ein etwa monatlicher Turnus eingependelt. Dieses Gremium ist das Verknüpfungsinstrument zwischen Stadterneuerung, Gemeinwesenarbeit und dem Hauptfinanzier lokaler sozialer Infrastruktur, dem Jugendamt. Die Stadtteiltrunde besteht aus vier Institutionen: aus den Stadtteilkoordinatoren des Stadtteilzentrums, dem Welsekiezmanager, der Vertreterin der OESPK und der Regionalkoordinatorin des Jugendamts. Das Welsekiezmanagement stellt dabei die Schnittstelle zur Howoge dar, was damals durch fast wöchentliche Dienstberatungen von Howoge (als Auftraggeberin) und Welsekiezmanagement (Auftragnehmer) gewährleistet wurde. Die Stadtteiltrunde stellt die institutionelle Zusammensetzung all jener dar, die im Quartier stadtteilorientiert professionell arbeiten. Indirekt sind weitere Institutionen vertreten. Am Welsekiezmanagement ‚hängen‘ aufgrund der teilweise über das Welsekiezmanagement ins Quartier gegebenen Stadtumbaumittel (Prozesssteuerung) die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die Howoge als größter kommunaler Wohnungseigentümer und das bezirkliche Stadtplanungsamt – diese drei Institutionen begründeten das Kiezmanagement (das dann alleinig von der Howoge betrieben wurde). Am Stadtteilzentrum ‚hängen‘ die Kiezaktive, also die quartiersbezogenen Initiativen der Bürgerbeteiligung. An der Regionalkoordinatorin ‚hängt‘ die RAG 78/1 (Regional-AG der Region 1 nach §78 KJHG, siehe 6.3.7.), also die Vertretung der meisten

zivilgesellschaftlich verfassten Betreiber sozialer Infrastruktur. Die Stadtteilmanagerin, später Gebietskoordinatorin aus der OESPK ist originäres Bindeglied zu den Ressorts des Bezirksamts (Krüger 2012, 243f.). Da sowohl die meisten Bürgerbeteiligungsinstrumente durch die Stadtteiltrunde insgesamt oder einzelne seiner Mitglieder verantwortet werden und der lokale Verfügungsfonds auf dessen Agenda steht (qua institutioneller Zuständigkeit des Stadtteilzentrums), sind auch die wichtigsten Beteiligungsinstrumente durch diese Runde steuerbar (Krüger 2013b, 172). Es hat sich als Vorteil erwiesen, dass es formal getrennte Aufgabenfelder der Mitglieder der Stadtteiltrunde gibt. Erst aus dem Zusammenspiel ergibt sich der institutionelle Mehrwert. Da dieses Zusammenspiel informell stattfindet, war auch keine systematische Aufgabenkritik in der Geschäftsverteilung zwischen Verwaltungsmitarbeitern, Stadtteilzentrum bzw. Gemeinwesenarbeit und Welsekiezmanagement bzw. Stadterneuerung angedacht. Überschneidungen der Arbeitsfelder wurden ebenso hingenommen wie Lücken, die man dann überbrücken konnte. So funktioniert die Stadtteiltrunde als eine Art lokale Monitoring-Instanz des Quartiers. Ein wesentlicher Mehrwert bestand in der integrierten Betrachtung der möglichen Handlungsschwerpunkte (Wortwahl des Welsekiezmanagements) bzw. Handlungsfelder (Wortwahl des Bezirksamts) für das Quartier, was i.d.R. auf den jährlichen Gemeinwesenkonferenzen stattfand (Kapitel 6.3.9).

Zentrales Lenkungsgremium als Netzwerk professioneller Akteure 2: Großer Arbeitskreis und Unterarbeitskreis Scharnhorst

Das Dortmunder wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement *„ist kein institutionalisiertes HID, mit Satzung und all dem. Es ist eine Kooperation, weil die Wohnungsunternehmen zusammenpassten, weil die großen Bestände zusammenpassten, weil die Handlungserfordernisse zusammenpassten. Das hat alles funktioniert, weil der Standort weitergebracht wurde. Wenn z. B. nur der kleine Spar- & Bauverein was gemacht hätte, wäre das nicht so wirksam gewesen. ... Das ist die wichtige Erkenntnis gewesen. Dahinter steht auch zu antizipieren, dass die Lösung im gemeinsamen Handeln liegt.“* So beschreibt der Wohnungsamtsleiter die für das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement geschaffene Struktur, die aus einem Großen und einem Unterarbeitskreis (meist nur UAK genannt) besteht: Der Große Arbeitskreis war zwischen den mit Prokura ausgestatteten mittleren oder den oberen Führungsebenen von Verwaltung und Wohnungswirtschaft eingerichtet worden, nachdem durch die bilateralen Gespräche die Grundlage für eine polylaterale Abstimmung gegeben war. Seitens der Verwaltung war das der Leiter des Wohnungsamts, seitens der Wohnungswirtschaft waren das die mit Prokura ausgestatteten Personen: die Niederlassungsleiterin der LEG der Vorstandsvorsitzende des Spar- & Bauvereins und die stellv. Leiterin des Bestandsmanagements der Dogewo 21, außerdem die Mitglieder des Unterarbeitskreises als ‚Arbeitsebene‘, z. T. dieselben Institutionen repräsentierend. Wichtig waren die Begrenzung der Personen und die klare Definition der Aufgabengebiete und Entscheidungsstrukturen, sowie das Entscheiden im Einvernehmen (Dortmund 2011, 25). Der Große Arbeitskreis tagte zu Beginn monatlich und formulierte u. a. auch die Ausschreibungsunterlagen für das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement, während der Laufzeit des WQM tagte er nur noch etwa 4x/Jahr. Dann ging es eher um die jeweilige konkrete Fortsetzung von etwas, was bereits läuft oder um die hinreichende Mittelausstattung, also vergleichbar der Kontrollfunktion eines Aufsichtsrates, also eher die strategische Zusammenarbeit betreffend. Gerade die Mehrjährigkeit von Projekten ersparte die eine oder andere Sitzungsphase rund um den Jahreswechsel (ebenda). Inzwischen tagt er ein Mal im Jahr; Anlass ist die jeweils anstehende Verlängerung der Kooperation.

Der Unterarbeitskreis bildete die Arbeitsebene des WQM und war personell eindeutig umreißbar und bestand aus lokalen Vertretern der LEG, der Dogewo 21 und vom Spar-&Bauverein. Seitens der

Stadtverwaltung nahmen die Kollegin aus der Stadtplanung teil und die beiden Mitarbeiter der steg. Nach dem Ausscheiden der steg und der Umstrukturierung der Dortmunder Aktionsraumkoordination übernahm die Aktionsraumsbeauftragte seitens der Stadt Dortmund; steg wurde nicht ersetzt.⁸⁶

Im Unterarbeitskreis werden die Inhalte und Arbeitsprozesse des WQM abgestimmt, die Projektideen entwickelt bzw. dann der Projektplan jährlich abgestimmt (Dortmund 2011, 34f.). Dabei gibt es ganz klar den wohnungswirtschaftlichen Themenschwerpunkt der Arbeit und findet im Rahmen der gebietsbezogenen Stadterneuerung und Wohnraummodernisierung statt. Das bedeutet aber auch eine Beschränkung des UAK auf Angelegenheiten, in den das Geld der Wohnungswirtschaft steckte. Das bringt unter Umständen eine Mehrfachadressierung, wenn man als lokaler Akteur ein quartiersbezogenes Projekt entwickeln möchte. Wenn man ein eher kleinteiliges Projekt im Umfeld der Wohnungsunternehmen vorhat, dann war der UAK Ansprechpartner. Wenn es eher ein Projekt mit Wirkung auf die gesamte Siedlung und städtischen Mitteln oder aus Städtebaufördermitteln ist, dann ist die Bezirksvertretung oder der Rat der Stadt ansprechbar (bzw. dessen sektorale Ausschüsse). Oder man ist in den zivilgesellschaftlichen ‚Runden Tisch‘ mit seiner Idee gegangen, damit sie von dort weiter transportiert wurde.

Letzten Endes hat man die Mitglieder der UAK ohnehin auf allen Ebenen regelmäßig gesprochen – und sie sind dort informell ansprechbar. Zu Beginn der WQM-Zeit tagte der UAK ca. alle 8 Wochen. Nach einiger Zeit dann wieder seltener, eine Begründung liefert der Wohnungsamtsleiter: *„Durch den oft mehrjährigen Charakter der Projekte ist das auch auf Dauer angelegt, man redet nur noch über die Budgetierung von Jahr zu Jahr und welche Projekte sich weiter lohnen oder wie neue Gedanken reinkommen können. Es ist eine richtige Alltagsdaueraufgabe geworden. Wichtig ist, dass das Kooperative nicht flöten geht. Wenn wir als Stadt als Unterstützer, aber auch für so wichtige Dinge wie Koordinierung oder Moderation wegfielen, dann wäre dies schlecht. Das kann auch mal was ganz Einfaches sein, wie Sprachrohr in die Verwaltung zu sein, wenn ein Unternehmen eine Baugenehmigung für eine Umnutzung braucht; das kann man dann kanalisieren.“* In diesem Sinne ist die Verstetigung gelungen – im stetigen Dialog zwischen Wohnungswirtschaft und Kommune über Stadterneuerung.

Zentrales Lenkungsgremium als Netzwerk professioneller Akteure 3: HID-Lenkungsausschuss Steilshoop

Der Lenkungsausschuss ist der Umsetzung des Hamburgischen Landesgesetzes entsprechend §171f BauGB geschuldet und ein Gremium, das es in Dortmund und Berlin so nicht gibt. Hamburgs Ruf als Vorreiter in diesem Feld spielt hier durchaus eine Rolle, wenn man z. B. die Aussage eines hamburgischen Akteurs aufgreift, die von Güntner, Walther et al. (2005, 271) zitiert wird, nämlich dass private

⁸⁶ Einen Einblick in den verstetigten UAK bekommt man durch folgende Interviewaussage: *„Die Projektentwicklung ist eine kleinteilige Arbeit. Wir halten natürlich Kontakt zur Jugendpflege und dadurch entstehen auch Ideen. Wir verfügen inzwischen über die Erfahrung, was für Projekte für die Mieter etwas bringen oder auch was die Wohnungsunternehmen gut finden. Aber auch aus den Kontakten mit der Mieterschaft. So gibt es zum Beispiel eine Mieterreise [gekürzt]. Mit der LEG haben wir auch eine Kooperation mit der LEG in Wickede, da gibt es ein ‚Mieterdinner‘. Da dachten wir, das könnten wir auch mal in Scharnhorst machen. Aber da haben wir keine Anmeldungen bekommen, das ist dann auch okay so – die Scharnhorster Mieter sind nicht interessiert, dafür gibt es dann eben die Mieterreise nur hier. Als Projekt der Wohnungskooperation gibt es diesen Sommer am letzten Ferientag nach Schloss Beck einen Kinderausflug. Wir fördern auch andere Projekte, z. B. an den Schulen, wenn es dort Bedarf gibt. Oder wir werden auch selbst mal tätig, wenn wir etwas mitbekommen. Ein Mal im Jahr ist der Weltspieltag, das machen wir im Einkaufszentrum. Und es gibt an den vier Standorten immer noch die Spieleaktionen. Das ist inzwischen ein Selbstläufer. Das ist in Kooperation mit der evangelischen Kirche als Projektträger. Wir überlegen, ob wir die vier traditionellen Standorte auch mal wechseln. Für einen fünften Standort müssten wir aber einen aufgeben, das muss gut überlegt werden. Das ist nicht einfach, weil die Standorte damals mit den Unternehmen bestimmt wurden.“*

Akteure in Stadterneuerungsgebieten einen tieferen Einblick in Planungsprozesse, Verfahrensabläufe und politische Prozesse hätten oder wenn der ein interviewter Verwaltungsakteur den Lenkungsausschuss als eine private Vereinbarung bezeichnet, in der er nur Gast sei, und wo er dann für das Bezirksamt Prüfaufträge aus der Wohnungswirtschaft mitnimmt, wo es um die Abstimmung zu Reinigung und Pflege der bezirklichen versus privaten Flächen im öffentlichen Raum geht. Der Lenkungsausschuss soll mehr können: Er *„als Organ der Grundeigentümer entscheidet alle relevanten Fragen im Prozess der Entwicklung und Umsetzung des Innovationsquartiers. ... Direkter Ansprechpartner und Vertragspartner ... [ist] ... das Bezirksamt Wandsbek mit seinen Fachämtern.“* (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 87). Zwei Dinge sind tatsächlich innovativ im Innovationsquartier. Zum einen ist das die Formalisierung der gemeinsamen Entscheidung der Wohnungswirtschaft über Maßnahmen im Quartier gegenüber der informellen gemeinsamen Entscheidungsfindung in Dortmund-Scharnhorst und der informellen Konsultationsebene in Berlin-Neu-Hohenschönhausen, die zudem erst nach Ende des Welsekiezmanagements dort institutionalisiert wurde. Natürlich wird im Steilshooper Lenkungsausschuss nur gemeinsam über das entschieden, was entscheidungsfähig ist: Das waren de facto nur das Mittelachse-Projekt, hier Bau und Betrieb bzw. Pflege bzw. Stadtteilmaking. Die anderen individuellen Entscheidungen der einzelnen Wohnungsunternehmen bleiben individuell, auch wenn hier gemeinsame Entscheidungsbedingungen auf Quartiersebene herrschen wie z. B. bei einem Fassadenkonzept. Die Verstetigung solcher Lenkungsausschüsse durch Reduktion von deren Funktionalität auf Pflege des öffentlichen Raums und Marketing sind z. B. in Wandsbek-Mitte und Bergedorf, dem ältesten Hamburger BID sichtbar. Für Bergedorf kommt hinzu, dass diese Reduktion auch etwas damit zu tun hatte, dass sich in der Eigentümerschaft eine Opposition gegen die Verlängerung gebildet hatte, sodass hier Entgegenkommen notwendig war, wie aus der Verwaltung berichtet wurde.

Lenkungsausschuss und Stadtteilbeirat stehen in einem Spannungsverhältnis, das der institutionellen Konstruktion geschuldet ist. Der Lenkungsausschuss ist einerseits ‚die Wohnungswirtschaft‘ Steilshoop, im Unterschied zum Stadtteilbeirat auch tatsächlich entscheidungsbefugt. Doch er entscheidet aber nur über einen geringen Anteil dessen, was die Wohnungswirtschaft in toto an Entscheidungen über das Quartier trifft. Gleichzeitig dient der Lenkungsausschuss auch als kommunikative Plattform für die Wohnungswirtschaft selbst, wo so auch die ein oder andere Entscheidung zwar nicht gemeinsam im Lenkungsausschuss getroffen, aber am Rande einer Lenkungsausschusssitzung vorbereitet wird. Es gibt einen Vertreter der Bürgerschaft im Lenkungsausschuss, der als Multiplikator fungieren soll, aber zur Verschwiegenheit verpflichtet ist, was seine Mitwirkung aus bürgerschaftlicher Sicht wenig sinnvoll sein lässt, wogegen gerade diesem Bürger, einem Ingenieur, von den Verwaltungsakteuren eine besonders konstruktive Mitwirkung bescheinigt wird. Auch die Zusammensetzung der beratenden Mitglieder wird infrage gestellt: Wenn einerseits nur die großen Eigentümer an der Sitzung teilnehmen (es sind offiziell 54 Eigentümer, jeder ist Mitglied), aber andererseits BSU, BA, RISE-Quartiersmanagement und Bürgervertreter mit 6–8 Personen beratend teilnehmen, dann kann das Diskussionen verschieben. Nichtsdestoweniger wird dem Lenkungsausschuss trotz hoher personeller Fluktuation übereinstimmend eine hohe Verbindlichkeit bescheinigt, auch weil die institutionelle Wohnungswirtschaft ihre eigenen Netzwerke hat und damit auch außerhalb des Lenkungsausschuss zwischen den Vertretern der Wohnungswirtschaft untereinander als auch zu den jeweiligen städtischen Ansprechpartnern (hier: BSU) regelmäßiger informeller Austausch stattfindet, was ähnlich wie in Dortmund zu einer guten Arbeitsatmosphäre führt – aus Sicht der Bürgerschaft manchmal zu einer zu guten.

Ob der Lenkungsausschuss verstetigt wird, ist formell fragwürdig. Mit dem Wegfall der Umlage nach BID-Gesetz entfällt auch der Anlass sich zu treffen. Ein Engagement der Eigentümer wird aber wei-

terhin gewünscht und in Bezug auf die beiden Großen – Saga und Vonovia/Gagfah – auch für realistisch gehalten. Für die Vonovia gibt es auch lokale Ansprechpartner (für die kommunale Saga sowieso), sodass hier verschiedene informelle Strukturen möglich sind. Es kann bei einer Verstetigung des RISE-Stadtteilbeirats für Saga und Vonovia Sitze in diese geben, es ist aber auch denkbar, dass es seitens des BA Wandsbek direkte polylaterale Strukturen geben wird, welche Vonovia und Saga einerseits, die noch zu entwickelnden Koordinationsstrukturen für Verfügungsfonds und Campussteuerung andererseits umfassen wird. Da aber zum jetzigen Zeitpunkt sowohl steg als auch Lawaetz diese Rollen übernehmen, wird dies erst nach dem Laufzeitende von deren Auftragnehmerschaft auf der Tagesordnung stehen. Klar ist jedenfalls, dass anstelle des senatsseitig ‚bespielten‘ HID nun das Bezirksamt Wandsbek in die Rolle gerät, über die Sozialraumorientierung zumindest die großen Wohnungsunternehmen in die Planungssteuerung einzubetten.

Informelles Netzwerkremium aus der Zivilgesellschaft (GWA-Sphäre) 1: Runder Tisch Scharnhorst

Ältestes Gremium in Scharnhorst ist der Runde Tisch, ein Zusammenschluss von ca. 50 verschiedenen Gruppen und Akteuren, darunter Schulen, Kitas, Kirchen, Vereine, Verbände, Mieterbeiräte, Einzelhändler und lokale Politiker (vgl. Dortmund 2011, 10). Es gibt ihn seit ca. 30 Jahren in unterschiedlichen Tagungsrhythmen – meist 2–3x/Jahr – und ist formal ein VHS-Seminar und findet bemerkenswerterweise ganztägig an einem Samstag statt; von morgens um 10 bis 17–18 Uhr. Es ist das einzige Gremium bezogen auf alle Fälle, das nicht zu den klassischen Bürozeiten tagt. Die VHS bietet den formalen Rahmen. Es ist ein informelles, offenes Gremium, wo die Angelegenheiten des Sozialraums, also des Stadtteils besprochen werden. Das kommt dann auch aus dem politischen Raum. Mit Gerti Zupfer leitet ein ehemaliges Ratsmitglied den Runden Tisch; auch frühere Leitungen waren politisch angebunden. Dadurch gibt es dann, analog zu kommunalparlamentarischen Gepflogenheiten auch immer eine ordentliche Einladung und Tagesordnung. Ort ist das Seniorenzentrum. Es nehmen 30–40 Leute teil, teilweise auch mal mehr. Die sozialraumorientierten Teile der Stadtverwaltung nutzen den Runden Tisch als Plattform, und vermeiden dadurch parallele Arbeitsstrukturen. Die Wohnungswirtschaft ist auch vertreten, dies aber eher von Fall zu Fall.⁸⁷

⁸⁷ ... zur Entstehungsgeschichte soll die interviewte derzeitige Leiterin Gerti Zupfer zu Wort kommen: „Der Runde Tisch, das war damals der Klaus Kurz (damals war er noch nicht Jugendamtsleiter), wir kannten uns von den FALKEN, bevor wir hergezogen sind. Wir haben damals versucht, die Leute hier zusammenzuholen. Da haben wir uns zum ersten Mal uns gegenseitig eingeladen in der SPD. Das haben wir denn aber verstetigt mit allen Vereinen, wobei halt auch viele bei uns Mitglied waren (das ist heute noch so), und wir wollten auch die anderen Fraktionen haben. Es gab ab 1975 die Bezirksvertretungen, dieses ‚kleine Parlament‘, da haben wir die von der CDU und den Grünen, die es ab damals gab, miteinbezogen. Da hat man sich abgesprochen, dass nicht alle dieselbe Altenstube machen; da haben sich Kirchen, AWO, Stadt abgesprochen, dass eben die unterschiedlichsten Angebote gemacht werden und dass man dann die Vielfalt hat. Und da war es dann auch die ev. Kirche, die Behindertenarbeit ganz hoch angesiedelt hat. Dadurch sind auch Behinderte gezielt hergezogen, weil sie wussten, hier haben sie die entsprechende Betreuung, man hilft ihnen hier. Und ich habe dann den Runden Tisch gemacht, zwischenzeitlich dann nicht, ich mach das jetzt auch jetzt wieder. Wir haben das über die VHS gemacht. Es ist ein offizielles VHS-Seminar. Wir haben das gemacht, damit das neutraler ist – nun ja, jeder weiß, woher ich komme und wo ich steh‘. Inzwischen haben wir es geschafft, dass wir von den Teilnehmern keinen Beitrag mehr erheben müssen, aber die sind auch gekommen, als sie das bezahlen mussten. Da kommen immer so 50-60 Leute, um sich an dem Tag auszutauschen, Themen zu bearbeiten und sich abzusprechen. Die Themen habe ich meist als Sitzungsleitung mit vorbereitet. Als die Wohnungsgesellschaften noch hier vor Ort waren, war das Thema Wohnen gang und gäbe. Wenn man heute das Thema Wohnen beim Runden Tisch haben will, dann muss man sie separat einladen und als Thema ansetzen, weil die halt nicht mehr ständig vor Ort sind und nicht mehr immer zum Runden Tisch kommen. Ich versuch dann auch immer so aktuelle Themen einzubringen; als das jetzt mit den Bildungsgutscheinen kam, habe ich den Chefbearbeiter von der Stadtverwaltung dahingeholt. Da konnten die Vereine dann nachfragen, das war da ja so ein Buch mit sieben Siegeln. Kinderschutz, Freiwilligenagentur, Inklusion, rechtsradikale

Deutlich wird, dass der Runde Tisch kein primäres Instrument der Stadterneuerung ist, aber zentrales Element der quartiersbezogenen Governance. Prinzipiell gibt es keine Themenbeschränkungen – außer der Notwendigkeit des Quartiersbezugs. Damit können Fragestellungen der Stadterneuerung hier subsumiert und gleich in einen integrierten Kontext eingeordnet werden. Es ist also nicht verwunderlich, dass dieses etablierte Gremium mit im Zentrum der Institutionenstruktur des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements steht, wobei essentiell dabei auch war, dass dieses Gremium älter ist als die Stadterneuerung.

Informelles Netzwerkremium aus der Zivilgesellschaft (GWA-Sphäre) 2: Koordinierungskonferenz (KoKo) Steilshoop

Die KoKo, laut Martin Kersting seit 1976, laut ISEK Steilshoop (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 41) seit 1991 existierend, ist das rein bürgerschaftlich getragene Netzwerkremium des Stadtteils, ähnlich hinsichtlich seiner Entstehung dem Scharnhorster Runden Tisch in Dortmund, wo Erstbezieher in den 1970er-Jahren sich zusammentaten und das Gremium nachhaltig die Zeiten überdauerte. Das führt natürlich dazu, dass der KoKo ein „*langes Training*“ kommunikativer Planungsprozesse, eine „*Sammlung der Intellektuellen*“ des Quartiers und eine nicht vorhandene „*Beiratsmüdigkeit*“ konstatiert wird (so mehrere Interviewaussagen zur KoKo), wobei alle diese Zuschreibungen in den Gesprächen wertschätzend gemeint waren und durchaus auch ein anerkennendes Zeichen dafür sind, dass es eine artikulationsfähige Mittelschicht in Steilshoop gibt. Die KoKo hat ähnlich wie in Scharnhorst der Runde Tisch die Rolle als Diskursplattform über Stadtentwicklung ausgefüllt. Wo in Neu-Hohenschönhausen die bereits in sich fragmentierten Bürgeraktive ohnehin nicht dazu in der Lage wären, eine solche Diskursplattform zu bieten, konnte das die KoKo schon; auch wenn man infrage stellen kann, ob ad hoc verabschiedete Resolutionen das richtige Instrument waren, irgendwelche Entscheider über Quartiersentwicklung zu beeinflussen. Durch die Etablierung der Stadtteilkonferenz hat die KoKo, zu der früher an die 40–80 Personen kamen, an Bedeutung verloren, was aber eher daran liegt, dass die Stadtteilkonferenz tatsächlich die Aufgabe des Diskurses über Quartiersentwicklung übernommen hat, also ähnlich professionalisiert wurde. Viele KoKo-Mitglieder wurden auch Mitglied im Stadtteilbeirat; es wurden viele Sitzungen zusammen gemacht. Doch zum Ende der Laufzeit von RISE und Quartiersmanagement 2017 hat sich der Prozess des Mit- und Nebeneinanders wieder dynamisiert, sodass zum Ende des HID-Prozesses eher wieder eine Parallelität der Bürgergremien zu verzeichnen ist. Im Rahmen des Mittelachse-Projekts (ausführlich in Kapitel 7.4.3–5) kam es faktisch zu einer Wieder-Trennung der vorher zwar nicht fusionierten, aber integriert arbeitenden Gremien. Der Stadtteilbeirat umfasst jetzt wieder circa 20–30 Teilnehmende, in gemeinsamen Sitzungen mit der KoKo waren es eher 40–50 Teilnehmende. Auffällig ist zudem die hohe personelle Kontinuität der KoKo, wogegen viele 2017 Teilnehmende am Stadtteilbeirat nicht von Beginn des RISE-QM an dabei waren.

Tendenzen das sind so Themen. Das sind so Dinge, die die Leute interessieren. Wobei es in der Siedlung niemals eine richtige rechte Szene gegeben hat. Das fand ich unheimlich toll.“

Gleichzeitig kann der Runde Tisch aber auch eine mögliche exkludierende Wirkung haben, da er sich als allumfassendes Gremium begreift, dies aber aufgrund seiner fehlenden aktivierenden Charakteristik nicht sein kann; auch die Vermischung von Politik, Professionalität und Ehrenamt kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. So kann eine Regionale Arbeitsgemeinschaft nach §78 KJHG nicht in den Runden Tisch integriert werden, was seitens Frau Zupfer hin und wieder eingefordert wird, allein aufgrund der zeitlichen Arbeitsstrukturen der Professionellen in der Jugendhilfe nicht möglich ist, aber auch wegen der z. T. nicht deckungsgleichen örtlichen Bezüge, da viele stadtweit/überlokal tätige Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe in Scharnhorst ihren (Firmen)sitz haben.

Mit dem Bürgerbegehren zum Mittelachseprojekt (ausführlich in Kapitel 7.4.5) hat die KoKo das Signal gegeben, dass sie sich in einer zentralen Rolle nach Ende des HID-Prozesses sieht. Es ist ähnlich wie beim Runden Tisch in Scharnhorst: Die KoKo gibt es länger als die Stadterneuerung und sie ist zivilgesellschaftlich verfasst. Ihre Ausgangslage, am Ende des HID ‚übrigzubleiben‘, ist solange gut, solange die Akteure demographisch ‚durchhalten‘. Auch dies ist eine Gemeinsamkeit mit dem anderen westdeutschen Fall Scharnhorst.

Gremium für den kontinuierlichen Stadtteildialog 1: Regionalarbeitsgemeinschaft nach §78 KJHG Neu-Hohenschönhausen (Krüger 2012, 242f.)

Der §78 KJHG sieht diverse Gremien vor, welche das Jugendamt einberuft und wo jugendfachliche Belange diskutiert werden: *„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.“* (§78 KJHG) Im konkreten Fall handelt es sich um eine AG der Jugendamtsregion 1 – fast deckungsgleich mit der Großsiedlung, daher auch das gebräuchliche Kürzel RAG 1/78. Die RAG 1/78 wählt einen Sprecherrat aus der Mitte der Mitglieder, welche dann die RAG 1/78 beratend im kommunalen Jugendhilfeausschuss vertreten. In der RAG 1/78 sind alle Zuwendungsempfänger des Jugendamts einschließlich aller Kitas, die öffentlichen Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen sowie weitere Institutionen mit Berührungspunkten zu dem Ressort vertreten. Auch die Träger der Stadtteilzentren sind durch ihre Geschäftsfelder der Jugendarbeit hier vertreten. Verkürzt gesagt sind dort alle Betreiber von sozialen Infrastrukturen außer den Senioreneinrichtungen eingebunden. Und selbst zu diesem Sektor existieren räumlich-personelle Verflechtungen über das Stadtteilzentrum. Durch Personalunionen sind im Sprecherrat nicht nur die o.g. Vertreter von sozialen Infrastruktureinrichtungen dabei, sondern auch das Stadtteilzentrum. Das Welsekiezmanagement war ständiger Tagesordnungspunkt (als Bericht) in der RAG 1/78 und in den Sprecherrat kooptiert. Durch die personelle Größe des Gremiums (inzwischen ca. 50–60 regelmäßige Teilnehmer) wurde die jugendfachliche Arbeit in ebenfalls nach §78 KJHG vorgesehene thematische Arbeitsgemeinschaften ausgelagert; dadurch hat die RAG 1/78 den Charakter einer quartalsweisen Informations- und Diskussionsveranstaltung zur Entwicklung der sozialen Infrastruktur bekommen: Welche Jugendfreizeitstätten entwickeln sich wie, wie sind Sonderprojekte mit den Regelangeboten vernetzt, wie agieren die Schulen im Stadtteil bzw. die Stadtteilakteure gegenüber den Schulen, wie ist das soziale Angebot an den Stadtteilzentren, welche Neubedarfe werden formuliert (Kita-/Schulplätze)? Es gibt de facto keine Angelegenheit bezüglich dieser ‚Software‘ Neu-Hohenschönhausens, welche nicht in diesem Gremium debattiert wird. Das ist hinsichtlich der Themen einem Stadtteilgremium in der Programmatik der Sozialen Stadt vergleichbar. Nicht nur in der Netzwerkarchitektur, auch in der sozialen Infrastrukturausstattung und beim Mitteleinsatz raumungebundener sozialpolitischer Maßnahmen ist das Jugendamt die Ressourcenverteilung im Quartier prägend (siehe auch Kapitel 7.2.5). Das wird auch bei weiteren Beiräten und Begleitausschüssen einzelner Förderprogramme deutlich, die projektbezogene Mittel vor Ort verteilen. Nichtsdestoweniger hat sich dieses Gremium als ein pragmatisches Substitut herausgestellt, ein Diskursgremium auf Stadtteilebene zu haben, in welchem sowohl durch das Agendasetting als auch auf der informellen Ebene die Kontakte zwischen nahezu allen Akteuren des Stadtteils gepflegt werden konnten.

Gremium für den kontinuierlichen Stadtteildialog 2: Projektkonferenz Scharnhorst

Ein Gremium, welches in Scharnhorst zentrale Bedeutung bekommen hat, ist die jährliche Projektkonferenz, welche im Rahmen der Sozialen Stadt als Instrument der Ressortabstimmung in der Verwaltung entstand. Es ist ein Stadtteilgremium aus Politik, Wohnungsunternehmen, lokalen Akteuren und Verwaltung, ursprünglich vom Stadtplanungsamt als Steuerungsinstanz im Soziale-Stadt-Gebiet etabliert. Sitzungsleitung übernimmt der Bezirksbürgermeister. Im Unterschied zur themenbezogenen Ausrichtung des Runden Tisches ging es hier immer um konkrete Projekte, die vorgestellt werden und durch das Gremium bewertet werden. In den Jahren 2000–2006 hatte das Stadtteilbüro der Sozialen Stadt die organisatorische Federführung, 2006–2011 wieder das Stadtplanungsamt, seitdem die Aktionsraumbeauftragte. Steg war ebenfalls Teil der Projektkonferenz, ebenso wie die Vertreter der Wohnungswirtschaft – de facto der gesamte Unterarbeitskreis des WQM. Diese Struktur existiert bis heute. Dadurch gibt es hier einen anlassbezogenen Austausch mit der Wohnungswirtschaft. Anlass sind die Projekte, welche durch die Wohnungswirtschaft (co)finanziert werden. Das war dann auch das Movers, den Fortgang des Stadterneuerungsprozesses anhand der Projekte diskursiv-qualitativ zu evaluieren. Projektentscheider sind die jeweiligen Geldgeber, also die Wohnungswirtschaft für Projekte im WQM und die jeweiligen öffentlichen Förderkonstruktionen für Projekte, die etwaig ebenfalls in der Projektkonferenz diskutiert werden könnten, was aber der Ausnahmefall war. Die Projektkonferenz ist die beratende Instanz zu den Mittelentscheidungen.

Gremium für den kontinuierlichen Stadtteildialog 3: Gemeinwesenkonferenz und Stadtteilkonferenzen des Bürgerhaushalts in Neu-Hohenschönhausen

Für Neu-Hohenschönhausen haben sich zwei jährliche Konferenzen auf Stadtteilebene als relevant für die Planungssteuerung ergeben: die Stadtteilkonferenz des Bürgerhaushalts und die Regionalgemeinwesenkonferenz. Erstere wird offiziell vom Bezirksamt (federführend OESPK) und dem Stadtteilzentrum ausgerichtet, zweite ist eine gemeinsame informelle Veranstaltung aller Mitglieder der Stadtteiltrunde. Der Welsekiezmanager ist aber auch informell bei der Vorbereitung einbezogen gewesen und durch einen Personalunionsumstand – der Welsekiezmanager leitete nebenbei auch das Stadtteilzentrum Lichtenberg Süd ab Ende 2010 für zwei Jahre – war dieser auch in alle gesamtbezirklichen Strukturen des Bürgerhaushalts eingebunden gewesen (wäre dies anders gewesen, hätte man über eine Einbeziehung des Welsekiezmanagers in jene Strukturen nachdenken müssen). Die Stadtteilkonferenz zum Bürgerhaushalt war meist im Frühsommer und sollte als Auftakt dienen, die Bürgerschaft zum Votieren im September zu motivieren. Die Regionalgemeinwesenkonferenz fand immer im Frühjahr statt. Erstere richtet sich offen an die Zivilgesellschaft, letztere an die zivilgesellschaftlichen Institutionen: Sozialunternehmen, Träger/Vereine, lokale Unternehmen und Unternehmensvertreter (diejenigen, die als Akteure auftauchen), Bürgerinitiativen und -vereine einschließlich der Kiezaktive, aber auch Vertreter aus unterschiedlichen Verwaltungsressorts ausgerichtet. Der tatsächliche Teilnahmekreis unterschied sich nicht sonderlich bei beiden Veranstaltungen. Die Themenwahl ist bei ersterer eher offen gestaltet, die organisierenden Institutionen betreiben aber durch Inputs ein gewisses Agenda-Setting, bei letzterer werden Metathemen in der Einladung benannt, die dann in Workshops vertieft werden. Die Regionalgemeinwesenkonferenz ist daher eher eine Arbeitskonferenz für Professionelle der Großsiedlung, die Stadtteilkonferenz zum Bürgerhaushalt eher ein allgemein gehaltener Diskurs über die Entwicklung der Region 1 (Neu-Hohenschönhausen + Dörfer).

Für die Regionalgemeinwesenkonferenzen wurden die Metathemen 2010/11 eher aus den Handlungsschwerpunkten des Welsekiezmanagements entwickelt; für 2013 wurden erstmals Handlungsfelder der bezirklichen Stadtteilarbeit definiert; damit bereits ein weiterer Reformschritt der Lichten-

berger Gemeinwesenkonzeption umgesetzt. Aus den einmalig niedergelegten Handlungsschwerpunkten des Welsekiezmanagements (BVV Lichtenberg 2009a) sind also im Laufe der Zeit flexible, jährlich zu aktualisierende Handlungsfelder der Stadtteilarbeit geworden. Diese werden gemeinsam von kommunaler Verwaltung und Intermediären entwickelt und diskursiv in der Zivilgesellschaft verankert. Was 2010–2012 recht gut und 2013 aufgrund verzögerter Fördergeldzusagen nur teilweise funktionierte, war eine Entwicklung von Stadtteilprojekten (im Geiste der Sozialen Stadt) als konkreter Folgeschritt im Anschluss an eine Regionalgemeinwesenkonferenz. Dazu gehörten auch Abstimmungen zur Fördermittelakquise mit und zwischen den avisierten Projektpartnern. Dabei war stetig unklar, welcher Teil der Stadtteiltrunde diese Notwendigkeiten eigentlich steuert und wie Verwaltung (die regulär am Ende einen regulären Ausschreibungsprozess zu veranlassen hat), Stadtteilzentrum der GWA und Welsekiezmanagement von der Howoge eigentlich ihre Rollen dabei definieren. Zwischen 2009 und 2012 ist dieser Zusammenhang ausschließlich inkrementalistisch, wenn überhaupt gesteuert worden, weshalb sich i.d.R. auch kein Zusammenhang zwischen dem Zustandekommen eines Projekts und dem Diskurs auf einer Regionalgemeinwesenkonferenz herstellen lässt.

Themen der Regionalgemeinwesenkonferenzen für Hohenschönhausen Nord			
Handlungsfelder für das jeweilige Jahr			
2010	Demografischer Wandel	Großsiedlung – Dörfer – Landschaftsraum	Familie und Jugend
2011	Einbindung des „Lokalen Aktionsplans für Demokratie und Toleranz“	Verstetigung der QUE-Projekte von 2010	
2012	Rahmenkonzept für Familienförderung in Lichtenberg und Konsequenzen für HSH Nord	Sicherheit in den Kiezen aus städtebaulicher und polizeilicher Sicht / Barrierefreier Kiez	
2013	Armut – Lokale Strategien im Umgang mit einem stärker werdenden Phänomen	Agressivität/Intoleranz – Verbesserung des nachbarschaftlichen Miteinanders	Kulturstandort – Stärkung und Weiterentwicklung der kulturellen Infrastruktur im Kiez
Eigene Zusammenstellung			

Tabelle 20

6.4 Verfügungsfonds

Steilshoop: Wie in allen Soziale-Stadt-Gebieten gibt es auch im RISE-Quartiersmanagement die Möglichkeit, kleinteilig Mittel durch die Bürgerschaft zu vergeben. Daher ist das Verfahren auch an den Stadtteilbeirat angebunden: Dort wird ein Finanzkreis aus den Bürgervertretern gebildet, damit *„kleinere, in sich abgeschlossene Maßnahmen kurzfristig finanziert werden, die den gebietsbezogenen Entwicklungszielen ... dienen. Dazu zählen insbesondere Maßnahmen, die Selbsthilfe und Eigenverantwortung fördern, nachbarschaftliche Kontakte stärken, Begegnungen ermöglichen, Netzwerke stärken und die Stadtteilkultur beleben“* (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 41). Bis 1000 € entscheidet der Finanzkreis, auch größere Summen pro Projekt sind möglich, dann trifft allerdings der gesamte Stadtteilbeirat die Entscheidung. Die Gesamthöhe schwankt je nach Landeshaushaltslage zwischen 15.000 € und 30.000 €. Der Bezirk Wandsbek hat auch inzwischen beschlossen, dass dieser

Verfügungsfonds verstetigt werden soll, womit sich hier automatisch die Verstetigung des Stadtteilbeirats ergeben würde, denn es bräuchte schließlich dann ein Entscheidungsgremium und ebenso eine Geschäftsführungsstelle (ein Umstand, mit dem z. B. das Neu-Hohenschönhausener Stadtteilzentrum leidvolle Erfahrungen macht, da dessen Geschäftsführungsaufgabe für den bezirklichen Kiezfonds nicht auskömmlich finanziert ist).

In **Neu-Hohenschönhausen** gibt es einen Kiezfonds genannten Verfügungsfonds (präziser: je einen für Welsekiez und Neu-Wartenberg sowie für Ostseeviertel und Mühlengrund), aber mit der Besonderheit, dass es sich weder um Städtebaufördermittel i.e.S. noch um ein Fördergebiet handelt, in dem diese Mittel verteilt werden: Flächendeckend existieren im Bezirk Lichtenberg 13 Kiezfonds, welche sich aus dem Regelhaushalt des Bezirks speisen; zu jedem Kiezfonds gehört eine aus Bürgern gebildete Jury, welche von den Stadtteilzentren ebenso verwaltet wird wie die Mittel, welche an die Trägervereine des Stadtteilzentrums ausgeschüttet werden. Die Entscheidung über die Mittelverwendung trifft vollständig die Bürgerjury. Dieses Instrument kann insofern als erfolgreich gelten, als dass die BVV inzwischen die Geldsumme pro Jahr von 5000 € auf 7.500 € erhöht hat und auch kontinuierlich weiter jährlich in den 13 Bürgerjury-Gebieten ausschüttet. Die Steuerung erfolgte im Stadtteilzentrum, nicht durch den Welsekiezmanager. Aus den beiden Neu-Hohenschönhausener Kiezfonds wurden zwischen 2010 und 2012 einzelne bürgerschaftliche Stadtteilprojekte bis zu einer Summe von 1000 € finanziert. Die Projekte sollen kleine, häufig auch nichtinstitutionalisierte Initiativen unterstützen, Begegnungen im Stadtraum ermöglichen (Kiezfeste o.ä.), kleine physische Verbesserungen im Stadtraum (Verschönerungsprojekte) sowie kleinteilige Verbesserungen an Standorten sozialer Infrastruktur. Ein Dilemma ist einmalig 2013 entstanden, als für die Förderung aus ‚Freiwilliges Engagement in Nachbarschaften‘ einseitig durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Regeln verändert wurden. Aus einem Fördertopf zur Finanzierung von Mikroprojekten wurde ein Verfügungsfonds, für den eine Bürgerjury – konkurrierend zur bestehenden – gebildet werden sollte. Zwei der vier Projekte für 2013, die analog der Förderjahre 2009, 2010 und 2012 vom Welsekiezmanagement mit jeweiligen Kooperationspartnern entsprechend der Ergebnisse der Regionalgemeinwesenkonferenz 2013 entwickelt und vorbereitet wurden, konnten durchgeführt werden, da der Bewilligungsprozess, ohne den die ‚Konkurrenzjury‘ nicht gebildet werden konnte, sich ½ Jahr zog. Die Restmittel verwendete die OESPK für eine Dialogveranstaltung, die ohne das abzuwickelnde Welsekiezmanagement stattfand. Ungeachtet der Details dieses Förderjahres, Neu-Hohenschönhausen trat ungewollt den Beweis an, dass man sich auf maximal einen Fördertopf mit Bürgerjury pro Quartier beschränken sollte (wenn mehr Geld als geplant zur Verfügung steht, kann man aufstocken).

Scharnhorst kennt keinen klassischen Verfügungsfonds, stattdessen werden stadtweit den Aktionsraumkoordinationen Mittel für einen vergleichbaren Zweck zugeordnet. Die Entscheidungen laufen über die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister (in Scharnhorst Heinz Pasterny). Das ist so formalisiert, dass Anträge an die Aktionsraumkoordinatorin gestellt werden oder diese Initiativen unterstützt, indem sie deren Anliegen in entsprechende Anträge formatiert. Die Entscheidungen werden dann durch den Ortsbürgermeister getroffen, der sich wiederum demokratisch gegenüber den Gremien dafür zu verantworten hat. Anstelle einer Bürgerjury wird also die teilgemeindliche, stets ehrenamtliche Exekutive gestärkt. Pro Aktionsraum (im Fall des Bezirks Scharnhorst mit Scharnhorst-Ost, also der Großsiedlung, Alt-Scharnhorst und Wickede) sind es 5.000 € pro Jahr. Zudem gibt es stadtweit für alle Aktionsräume der Dortmunder Sozialen Stadt 180.000 € pro Jahr, die für größere Projekte in einem Aktionsraum genutzt werden können, aber in stadtweiter Konkurrenz zueinander stehen und in der legislativ kontrollierten Exekutive auf gemeindlicher Ebene, also der Stadt Dortmund entschieden werden.

6.5 Die Netzwerkstrukturen der Planungssteuerung – ein Vergleich der Gremien

In einem ersten Schritt werden die Gremien nun miteinander verglichen und der Versuch einer systematischen Kodierung unternommen. Dies hat das Ziel, die Gremien innerhalb eines graduellen Spektrums (z. B. formell – informell) einzuordnen und hier potenzielle Gemeinsamkeiten in den individuellen Fällen herauszufiltern. Diese Gemeinsamkeiten sind dann nutzbar für die weiteren konzeptionellen Ausführungen im nächsten Groß-Kapitel. Die zentralen graduellen Abstufungen (Codierungen) sind dabei die folgenden:

- └ ‚Pragmatismus‘ versus ‚Diskurs‘: Um herausarbeiten zu können, inwieweit die Gremien sich mit den Anforderungen des perspektivischen Inkrementalismus verbinden lassen können; ‚Diskurs‘-Gremien wären eher für strategische Diskussionen relevant (Perspektive), ‚Pragmatismus‘ steht hier für eine Arbeitsebene (Inkrementalismus).
- └ Die Größe der Gremien: Manche Gremien zielen eher auf eine möglich große Umfassendheit der Akteure ab, sie können zentrale Plattformen für Stadtteildiskurse darstellen; auf der anderen Seite sind exklusive Gremien auch Ermöglicher von Diskurs-Schutzräumen und bieten daher das Potential des Experiments, aber auch des Entwickelns und Verwerfens von Ideen – z. B. in der Projektentwicklung gemäß eines Vorgehens im Paradigma des Perspektivischen Inkrementalismus.
- └ Und schließlich die Einbindung der Zivilgesellschaft. Manchmal ist Bürgerschaft nötig und erwünscht, manchmal kontraproduktiv, denn auch hier kann die ‚Schutzraum‘-Funktion für den Diskurs für die Professionellen des Quartiers relevant sein, um z. B. Narrative im Sinne eines qualitativen Sozialmonitorings auszutauschen.

Da an zwei Stellen von den Schutzräumen des Diskurses gesprochen wurde, soll hier schon klargestellt werden, dass jeder Schutzraum auch eine entsprechende komplementäre Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung benötigt. Darauf wird in Kapitel 8.5.3 eingegangen.

In einem zweiten Schritt werden die gefundenen Gemeinsamkeiten in das Sphärenmodell aus dem zweiten Zwischenfazit (Kapitel 4.5) bzw. in dessen Abwandlung am Ende von aus Kapitel 5.4.4 integriert. Damit soll untersetzt werden, wie welche Gremienlogik quasi als ‚materialisierte Governance‘ bei der Verbindung der drei Sphären miteinander und in der Verbindung der Sphären mit Themenfeldern wie Bürgerbeteiligung und Entscheidungsfindung erfolgen kann. Das ergibt ein idealisiertes Bild der Planungssteuerung in den Quartieren auf Basis der drei Fallbeispiele, aber bereits abstrahiert davon.

Die Gremien, die zur Steuerung der Quartiersentwicklung eingerichtet wurden, sind auf den ersten Blick sehr unterschiedlich und in der Tat wurden sie auch als individuelle Lösungen für die jeweiligen Quartiere entwickelt bzw. sind z. T. auch inkrementalistisch entstanden. Für das Welsekiezmanagement gilt z. B., dass sich die Stadtteiltrunde erst aus Kommunikationsprozessen im Rahmen des Fördertopfes ‚QUE-Mittel‘ für Projekte im Geiste der Sozialen Stadt 2010/11 entwickelte. Dagegen wurden in Steilshoop die Steuerungsgremien ex ante zwar jedes für sich entwickelt – einerseits HID, andererseits RISE – das Zusammenspiel der Steuerungsgremien musste sich aber ebenso Schritt für Schritt entwickeln. Auch in Scharnhorst ist die Gremienstruktur eher ad hoc gebildet worden – die Namen ‚Großer Arbeitskreis‘ und ‚Unterarbeitskreis‘ sprechen hierfür schon semantisch Bände. Nichtsdestoweniger ergibt sich aber in allen drei Quartieren ein Dualismus zweier Institutionen, die in einem Spannungsfeld zueinanderstehen:

Vergleich der Gremien:	Eher pragmatisches Gremium	Eher Diskursgremium
Scharnhorst	Großer AK + UAK	Runder Tisch
Steilshoop	HID-Lenkungsausschuss	RISE-Stadtteilbeirat + KoKo
Neu-Hohenschönhausen	Stadtteiltrunde	AG 78 KJHG, Regionalgemeinwesenkonferenz, Stadtteilkonferenz Bürgerhaushalt
Eigene Darstellung		

Tabelle 21

In der linken Spalte stehen Gremien, in deren Selbstverständnis sich ‚Macher‘ bewegen, alle drei Gremien sind auch primär keine Entscheidungsgremien, sondern Koordinationsgremien von Entscheidern. Wenn es über solche Gremien heißt, dass Entscheidungen im Konsens getroffen wurden, ist eher damit zu rechnen, dass unabhängig voneinander getroffene Entscheidungen mehrerer Akteure in dem Gremium zusammenpassen und idealtypisch komplementär miteinander wirken, so dass es wie eine Gesamtentscheidung betrachtet werden kann. Insbesondere die Zusammenarbeit unterschiedlicher Wohnungsunternehmen benötigt diesen Spielraum, denn kein Unternehmen würde sich von einem anderen wesentlich in der Entscheidung bedrängen lassen. Im Übrigen ist auch der Hamburger Lenkungsausschuss hier keine Ausnahme, auch wenn es formale Abstimmungsmechanismen (2/3-Mehrheit nach Eigentumsmengen) gibt. Das zeigt der Umgang mit der Gagfah, die zwar theoretisch überstimmt werden kann, man aber tunlichst darauf verzichtet hat, als es darum ging zu klären, ob die Gagfah mit im Boot bleibt. Auch wenn also kleine Eigentümer in Steilshoop das Gefühl haben, an ihnen werden Entscheidungen vorbei getroffen (weil Saga, Genossenschaften und Gagfah zusammen mehr als 2/3 ausmachen), so unterscheidet sich dies nur formal von Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen; in beiden Quartieren sind die im Kleineigentümer (wozu in beiden Gebieten auch Streubesitze institutioneller Eigentümer wie auch der Gagfah gehören) in die Entscheidungsfindungen nicht einbezogen, da angenommen wird, ihr Bestandsmanagement ist aufgrund der geringen Größenordnung für das Quartier nicht sonderlich relevant.

Auf der anderen Seite dieser Tabelle sind Diskursgremien, die auch in unterschiedlichen Abstufungen Professionelle und Zivilgesellschaft zusammenbringen. Dabei ist der Runde Tisch Scharnhorst hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Trägerschaft am stärksten. Hier hat die lokale Zivilgesellschaft fast idealtypisch ein Forum geschaffen, wo alle wesentlichen Fragen der Quartiersentwicklung thematisiert werden können und wo im Konfliktfall auch Rechenschaft über Planungen abzulegen ist bzw. wo gemeinschaftlicher Druck organisiert werden kann, wenn er denn aufzubauen ist. Das hat ganz stark mit der Geschichte des Gremiums zu tun, die in der Fußnote Nr. 83 in Kapitel 6.3.6 dokumentiert ist. Demgegenüber steht die RAG 78/1, die zwar wie ein komplizierter bürokratischer Apparat klingt, aber in Neu-Hohenschönhausen das entscheidende Gremium ist, wo die ‚Macher‘ der sozialen Infrastruktur auf eher informelle Art zusammenkommen und wo es auch ein quartiersbezogenes Agendasetting gibt, welches nicht buchstabengetreu dem KJHG, sondern einem Selbstverständnis als in die Zivilgesellschaft vernetzte Gemeinweseninstitution folgt. Neben den meist vier Sitzungen der RAG 78/1 ist die jährliche Regionalgemeinwesenkonferenz mit einem ähnlichen Teilnahmekreis analog strukturiert.

Steilshoop besitzt zwar auch mit der KoKo ein historisches Pendant zum Runden Tisch Scharnhorst, relevant ist im Quartier dagegen eher der herkömmliche Stadtteilbeirat, wie aus dem klassischen Quartiersmanagement bekannt mit einem Mix aus Professionellen und Zivilgesellschaft, hervorge-

gangen durch Berufung bzw. Wahl. Abstimmungen sind hier zwar möglich, aber nur im Rahmen eines engen Agendasettings, da keine der professionellen Akteure (u. a. Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Intermediär) sich durch das Abstimmungsverhalten des Gremiums in seiner eigenständigen Entscheidungsfähigkeit einschränken ließe. Viele Beschlüsse des Stadtteilbeirats haben daher rein appellativen Charakter – ebenso wie von vornherein etwaige Entschlüsse der Regional-AG oder des Runden Tisches. Alle drei Gremien erfüllen in der Planungssteuerung des Quartiers dieselbe Funktion: Sie benennen Probleme der Quartiersentwicklung, diskutieren mögliche Gegenstrategien zu aktuellen Problemen und entwickeln dabei explizit oder implizit Ziele bzw. lösen Zielabweichungen zu den ex ante gesetzten Handlungskonzepten aus. Durch die unterschiedlichen Settings als Gremium können sie dieser Funktion mehr oder weniger nachkommen.

Der Dualismus kann aber auch anders interpretiert werden:

Vergleich der Gremien:	Kleine Runde	Große Runde
Scharnhorst	UAK	Runder Tisch
Steilshoop		Stadtteilbeirat + Lenkungsausschuss
Neu-Hohenschönhausen	Stadtteilrunde	AG 78 KJHG, Regionalgemeinwesenkonferenz, Stadtteilkonferenz BHH
Eigene Darstellung		

Tabelle 22

Es gibt in zweien der drei Quartiere, nämlich Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen, ein sehr spezifisches, aus wenigen Personen zusammengesetztes Gremium, das eine Art Arbeitsebene darstellt, auf der in der Verschränkung von Wohnungswirtschaft, Verwaltung und Intermediär eine ständige Kommunikation ermöglicht wird. Diese Kommunikation ist hierarchiefrei gestaltet, denn beide Gremien besitzen einen streng informellen Charakter – in Scharnhorst ist formell der Große Arbeitskreis, wo die Vertreter der Wohnungswirtschaft mit Prokura sitzen, das eingesetzte Gremium, dem der Unter-Arbeitskreis schon von der Denomination her nachgeordnet ist.

In Neu-Hohenschönhausen ist die Stadtteilrunde als Informationsaustausch-Gremium eingerichtet worden und hat einen eher impliziten Steuerungsanspruch. Beide Gremien sind aber bewusst als exklusive Kreise ausgestaltet worden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass zwischen den Akteuren ein Vertrauensverhältnis entstanden ist. Das wurde in der Realität sogar dadurch geprägt, dass personelle Wechsel (z. B. beim Stadtteilzentrum in Neu-Hohenschönhausen oder bei der Wohnungswirtschaft in Scharnhorst) diesem Vertrauensverhältnis keinen Abbruch geleistet haben. Das ist ein Zeichen dafür, dass neu in dieses Gremium kommenden Personen offensichtlich die hohe Relevanz des personenbezogenen Vertrauens bewusst gemacht wurde. Es ist also für die Kooperation notwendiges Vertrauenskapital gebildet worden.

In Steilshoop gibt es ein solches kleines Gremium nicht und es scheint aus den geführten Interviews auch nicht hervorzugehen, ob es zwischen den zentralen Personen Verwaltung (Bezirk Wandsbek) und den Intermediären (für das RISE-Quartiersmanagement die Lawaetz-Stiftung, für das Campusprojekt die steg und für das HID-Mittelachse-Projekt die AWO Pro Quartier) einerseits und der Wohnungswirtschaft andererseits strukturierte informelle Abstimmungen gibt; zumindest in den Gremien begegnen sich diese drei Akteure sehr regelmäßig. Aber selbst, wenn ‚zwischen Tür und Angel‘

am Rande von solchen Runden Absprachen getroffen werden, so gäbe es mindestens die zwei Nachteile einer fehlenden Verlässlichkeit des Ermöglichens solcher Absprachen und zum zweiten einer fehlenden Transparenz; denn von einem informellen Gremium, das nicht tagt, kann man auch keine Berichterstattung als Dritter einfordern. Demgegenüber zeichnen UAK und Stadtteilrunde aus, dass auch ein auf einen spezifischen Teilnehmerkreis begrenztes Gremium letztendlich in der Stadtteilöffentlichkeit stattfindet.

Die großen Gremien (groß hinsichtlich der Teilnehmerzahl) zeichnen sich in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen durch eine Offenheit des Einladungskreises aus. Es ist auch möglich, sich über Protokolle über das Geschehen in der vierteljährlichen Regional-AG sowie den beiden jährlichen Konferenzen Neu-Hohenschönhausens informieren zu lassen, ohne selbst teilzunehmen, was im Prinzip auch für den Runden Tisch und den Stadtteilbeirat gilt. Diese Gremien – ebenso wie die bedeutungsarm gewordene KoKo in Steilshoop – zeichnen sich aber eher durch ihre strukturelle Integrationsfähigkeit aus, wer zu dem Gremium gehören will, ist willkommen. Es ist eine stetige Einladung insbesondere an Einwohner der jeweiligen Siedlung, aber auch an zivilgesellschaftliche Akteure aller Art. Nachteil dieser Art Gremien ist allerdings die zielgruppenspezifische Verengung auf artikulationsfähige Schichten der Bevölkerung und ein gewisses ‚vereinsmeierisches‘ Verhalten – ob das die Verflechtungen durch Personalunionen zwischen Runder Tisch und SPD in Dortmund oder Bürgerhaushalt und Linkspartei in Lichtenberg sind oder die politischen Resolutionen, die eine KoKo ad hoc verfasst hat.

In Steilshoop – was hier für die klassische Gremienlogik der Sozialen Stadt als Städtebauförderprogramm stehen soll – ist dagegen durch den Stadtteilbeirat eine geordnete Struktur gesetzt, die im konkreten Fall auch nachgewiesen hat, dass unterschiedliche Einwohnergruppen vertreten sein können. Unbeantwortet bleiben muss die Frage allerdings, ob die Bürgerschaft in Steilshoop eher stromlinienförmiger in die Beteiligung eingebunden wird, weil ihre Meinung von vornherein in die Institutionen internalisiert wird. Aufgeworfen wurde diese Frage allerdings in den Interviews, aber für die allgemeine Öffentlichkeit auch durch den Umstand, dass das Mittelachse-Projekt durch einen Bürgerentscheid nachgesteuert wurde (siehe in Kapitel 7.4.5). Auch ist das Spannungsverhältnis zwischen Lenkungsausschuss und Stadtteilbeirat sowie zwischen Stadtteilbeirat und KoKo in Steilshoop unaufgelöst, wogegen es in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen getrennte Sphären gibt, die dann durch Methoden der Partizipation verbunden werden können – eine Sphäre der Professionellen und eine Sphäre der Zivilgesellschaft.

Denn selbstverständlich kann auch der Dualismus hinsichtlich der (Ko-)Trägerschaft in der Zivilgesellschaft gezogen werden:

Vergleich der Gremien:	Relevantestes Gremium der Professionellen	Relevantestes Gremium der Zivilgesellschaft
Scharnhorst	UAK	Runder Tisch
Steilshoop	Lenkungsausschuss, Stadtteilbeirat (teilweise)	Stadtteilbeirat (teilweise), KoKo
Neu-Hohenschönhausen	Stadtteilrunde	Kiezaktive und Bürgervereine
Eigene Darstellung		

Tabelle 23

Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Professionellen verfügen faktisch über eigene Gremien, in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen sind sie auch vollständig getrennt voneinander, es gibt meistens personelle Verflechtungen in der Art, dass die Mitglieder des einen Gremiums Gäste im anderen Gremium sind. Das trifft auch für Steilshoop im Prinzip zu (z. B. der Bürgervertreter im Lenkungsausschuss), allerdings hat sich die KoKo als rein zivilgesellschaftliches Gremium keine hervorgehobene Bedeutung bewahren können. Auch die Kiezaktive und Bürgervereine (Neu-)Hohenschönhausens sind zwar in Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft als solches anerkannt, aber alle Akteure sind sich der spärlichen Mitgliederzahlen bewusst und ordnen Anregungen aus dieser Ecke auch dementsprechend ein.

Interessanter jedoch sind in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst die ‚Schutzräume‘ für die Professionellen, die durch die teilweise mit Belanglosigkeit suggerierenden Namen versehenen Gremien bieten. In der UAK und der Stadtteiltrunde ist die Möglichkeit gegeben, experimentelle Gedanken zu erwägen, ohne dass ein umgehender zivilgesellschaftlicher und/oder lokalpolitischer Diskurs darüber angezettelt wird. Die Informalität der Gremien und die formale Nichtentscheidungsfähigkeit sind in der Lage, Gedankenräume jenseits des Standards zu öffnen. In der Neu-Hohenschönhausener Stadtteiltrunde hat der Autor dies als eigene Erfahrung insbesondere bezüglich der Mitarbeiterinnen in der Verwaltung und bei der Wohnungswirtschaft gemacht. Gerade Hierarchieebenen der Verwaltung können ein Hemmnis sein, wenn es um Experimente in der integrierten Stadterneuerung geht – gerade, wenn es um Informationen oder Überlegungen geht, die ‚raus gehen‘ – also in die Zivilgesellschaft vermittelt werden sollen.

Doch die Vorteile der informellen ‚kleinen Kreise‘ wie UAK oder Stadtteiltrunde rechtfertigen keine Intransparenz. Dieser Unterschied wurde hinsichtlich der Stadtteiltrunde mal wie folgt erklärt: Die Stadtteiltrunde sei kein Gremium der Bürgerbeteiligung, sie sei das Gremium, in dem Bürgerbeteiligung organisiert werde; soll heißen, dass die Inhalte, die in der Stadtteiltrunde relevant besprochen wurden, dann auch von dessen Mitgliedern in andere Gremien oder Formen der Bürgerbeteiligung getragen wurden. Das bedeutete auch für die Stadtteiltrunde oder die UAK, eine Methodenverantwortung zu tragen, dass beteiligungsrelevante Themen mit der jeweils angemessenen Methode aufbereitet werden. In Scharnhorst war dies die Aufgabe des beauftragten Planungsbüros, welches für die UAK federführend verantwortlich war. In beiden Gebieten wurde sich daher eine gewisse Flexibilität ermöglicht, was die Methode des konkreten Diskurses um Stadtentwicklung sei sollte.

In Steilshoop schränkte die Institutionalisierung als Stadtteilbeirat da eher ein, denn ein Sitzungsgremium kann eben nur Sitzungen abhalten – und Beteiligungsformate unterliegen dann automatisch der Logik einer Tagesordnung, mit Vorteilen und Nachteilen (z. B. zielgruppengerechte Ansprache etc.). Es erscheint mir also zwar einerseits effektiv, mithilfe eines Stadtteilbeirats wie in Steilshoop, wie aber auch im klassischen Quartiersmanagement, ein zentrales Diskursinstrument zu etablieren, dass sowohl ein breites Spektrum abdeckt (Wohnungswirtschaft, Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft sowohl i.S.d. Einwohner als auch anderer Akteure) als auch thematisch unspezifisch genug aufgestellt ist, um ein im Wortsinne integriertes Handlungskonzept zu begleiten. Aber es erscheint mir hochgradig effizient, wie in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen ein kleines informelles Gremium zu besitzen, wo Wohnungswirtschaft und Verwaltung gemeinsam mit dem Intermediär (der dann auch seine Rolle im Wortsinne gegenüber der Zivilgesellschaft erfüllen muss) intensiv miteinander kommunizieren und getrennt zu treffende gemeinsam im Quartier wirksame Entscheidungen vor- und nachbereiten zu können.

Materielle
Planungsgegenstände
einer Großsiedlung —

Soziale Infrastrukturen
und die Bespielung des
Öffentlichen Raums
in den Fallbeispielen

7.1 Warum dieses Kapitel?

Nachdem ein modellhaftes Schema zur Verlinkung der drei Sphären SRO, GWA und wohnungswirtschaftlich geprägter Stadterneuerung erstellt wurde, soll nun ein zentrales Feld der Planungssteuerung in Großsiedlungen beleuchtet werden: der Umgang mit der Infrastruktur einschließlich des öffentlichen Raums. Dabei soll zunächst mit Rückgriff auf die eigene Arbeit zur Erneuerung der Erneuerung (Krüger 2008, 97ff., 110ff.) erläutert werden, warum gerade dieses Feld materieller Planungsentscheidungen – und warum gerade in dieser Kombination – zur Vertiefung und Prüfung des erarbeiteten Sphärenmodells gewählt wurde.

Einer der frühesten Ansatzpunkte zur Intervention gegen Benachteiligung in bestimmten Quartieren war deren Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, die als defizitär gesehen wurde (Froessler 1994, 16), auch der Begriff des funktionalen Missstands lässt sich hier verorten. In der Infrastrukturplanung ist es ebenso längst bekannt, dass auch nicht die schiere quantitative Zählung von sozialen Einrichtungen eine Bedarfsgerechtigkeit entstehen lässt, sondern die Spezifik des Quartiers maßgeblich dafür ist, was denn eigentlich der Bedarf ist. Dies wiederum erzeugt eine politische Manipulierbarkeit der Bestimmung dessen, was Bedarf ist (Epping 1973, 11ff.).

Ein Quartiersmanagement, welches aus der Vernetzung von GWA, SRO und Wohnungswirtschaft entsteht, könnte also viel präziser Bedarfe ermitteln, sofern die Sichtweisen der drei Sphären übereinandergelegt werden. Diese koordinierende Leistung ist in Tabelle 19 sowie Abbildung 18 in Kapitel 5.4 auch als ein maßgebliches Charakteristikum eines solchen Quartiersmanagement-Prozesses benannt. Wohnungsnahe Serviceangebote sind in dem Sinne soziale Infrastrukturen, als dass sowohl ambulante Pflege als Teil des Gesundheitssektors als auch Conciergedienste Teil einer infrastrukturell organisierten Nachbarschaft sein können. Wo sie durch Wohnungsgenossenschaften und Wohnungsgesellschaften bedient werden, also formal als privatwirtschaftliche Veranstaltung, sind sie nur zwei prominente mögliche soziale Infrastrukturangebote, die nicht mehr der Staat direkt, sondern die Wohnungswirtschaft (durchaus im Gemeinwohlaufrag) organisiert. Dabei führt die Konsumentenrolle des Mieters im Unterschied zur Bewohnerrolle aus Sicht der GWA oder SRO meist sogar dazu, dass Infrastrukturbedarfe eher an den Alltagsbedürfnissen ausgerichtet werden können, weniger an den Sektoren kommunal verfasster Fürsorge. Durch die Kopplung an das Wohnen bekommen auch ambulante Infrastrukturangebote wieder einen räumlichen Bezug. Die Soziale Stadt hat versucht, ganzheitlich diesen *spatial turn* aller sozialen Infrastrukturen eines Quartiers zu vermitteln; gegen die segmentierte Bereitstellung durch die öffentliche Hand (direkt oder vermittelt durch die Förderung Freier Träger) kam sie als Stadtplanungsdisziplin aber nicht an. Das zeigt folgende Gegenüberstellung (Tabelle 24 auf der nächsten Seite) der infrastrukturellen Erneuerung zu den involvierten politisch-administrativen Sektoren.

Der lebensweltliche Ansatz, den GWA und Stadterneuerung gleichermaßen in die Erneuerung auf Quartiersebene eingebracht haben (vgl. Gilroy und Speak 2004), bleibt dennoch für die Infrastrukturplanung alternativlos. Infrastrukturen, welche die Zielgruppe in einem Quartier nicht erreichen, verbleiben wirkungslos. 2008 wurde das vom Autor die Frage nach der tatsächlichen Verfügbarkeit von Infrastrukturen genannt (Krüger 2008, 107f.). Am einfachsten lässt sich dies übrigens an der Infrastruktur ÖPNV erklären: Niemandem nützt das physische Vorhandensein von Gleisen, wenn die Bahn

nicht zu Zeiten verkehrt, die z. B. für das Erreichen von Arbeitsplätzen benötigt werden oder wenn sich die Fahrt nicht geleistet werden kann. Es sind gerade die kulturellen, nichtmonetären Barrieren, die dabei schwieriger in Bezug auf die fallkonkrete Situation ermittelt werden.

Gegenüberstellung der infrastrukturellen Erneuerung zu den involvierten politisch-administrativen Sektoren

Maßnahmen in Erneuerungsquartieren mit infrastrukturellem Bezug	Politisch-administrative Ressorts (infrastrukturelle Sektoren)
Verbesserung der sozialen Kommunikation (Jugendzentrum, Mütter-/ Frauentreff, mobile Hilfen, Mietercafé, Öffnung von Schulen etc.)	Jugend, Soziales, Familie, Schule/Bildung
Verbesserung des stadtteilkulturellen Angebots und des Zusammenlebens der verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen (Kultur- und Straßenfeste, Treffs, Gesprächskreise etc.)	Kultur, Gleichstellung/ Migration, Soziales
Verbesserung der schulischen Ausbildung (Ganztagsbetreuung, Schulaufgabenhilfe, Elternschule, Alphabetisierungskurse, Nähkurse etc.)	Gleichstellung/ Migration, Schule/ Bildung, Arbeit
Qualifizierung und Beschäftigung (Jugendselbsthilfeprojekte, Handwerksprojekte, Beschäftigungsprojekte im Grün-/Baubereich, Pflegekolonnen etc.)	Soziales, Jugend, Arbeit, Umwelt/Grünflächen, Bauen/Wohnen
Schaffung und Erhalt von preiswertem Sozialraum (Selbsthilfeprojekte, Mietermodernisierung, Genossenschaftsgründung etc.)	Bauen/Wohnen, Wirtschaft
Bauliche Sanierung (Modernisierung + Instandsetzung, Dach-/ Fassadenerneuerung, Hofgestaltung etc.)	Bauen/Wohnen, Umwelt/Grünflächen
Sanierung der technischen Infrastruktur (leitungsgebundene Systeme, Straßen etc.)	Tiefbau/Verkehr, Eigenbetriebe
Städtebauliche Erneuerung (Umgestaltung von Straßen und Plätzen, Rückbau von Hauptverkehrsstraßen, Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung, Wohnungsneubau etc.)	Bauen/Wohnen, Umwelt/ Grünflächen Tiefbau/Verkehr
Ökologische Erneuerung (Begrünung von Höfen/Fassaden, Wärme-/ Schallschutzdämmung, Entsiegelung von Flächen, Verlagerung von Betrieben etc.)	Tiefbau/Verkehr Umwelt/ Grünflächen, Bauen/ Wohnen, Wirtschaft
Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Situation (Freistellung von Belegungsbindungen, Veränderung der Belegungspraxis, örtliche Wohnungsverwaltungen – z. B. Concierge-Dienste, Begrenzung von Miethöhen etc.)	Bauen/Wohnen, Haushalt/Finanzen sowie legislative Maßnahmen
Ökonomische Revitalisierung (Förderung zur Gründung kleiner Betriebe, Aufbau einer regionalen Entwicklungsagentur, Einkaufsstraßenmanagement etc.)	Wirtschaft, Haushalt/Finanzen
Verbesserung des Images und der Stadtteilidentität (Stadtteilfeste, Stadtteilzeitung/-führer, Kampagnen etc.)	Kultur, Wirtschaft

Krüger 2008, 98 (linke Spalte nach Staubach 1994, 205f.)

Tabelle 24

Arbeiten zu migrantisch geprägten Quartieren mit Soziale-Stadt-Interventionen verweisen darauf, dass Migranten bestimmte soziale Infrastrukturen eines Quartiers weniger nutzen (stellvertretend: Gestring et al. 2006, 213).⁸⁸ Die GWA hat für diese Situationen die Begriffe der Niedrigschwelligkeit und der aufsuchenden bzw. hinausreichende Arbeit geprägt, welche ebenfalls zu einem Thema in den Lenkungsorganen eines solchen Quartiersmanagements, wie vorhin in Kapitel 6.3.1–4 beschrieben, werden können – und in der Scharnhorster UAK und der Neu-Hohenschönhausener Stadtteilerunde auch wurden. Auch wenn in beiden Quartieren die jeweils beauftragten Stadtplaner selbst tätig wurden, solche niedrigschwelligen und hinausreichenden Angebote zu schaffen, so ist es eigentlich nicht deren Aufgabe in der Logik der Sphären. Aber in beiden konkreten Fällen sind sie gerade deswegen als Stadterneuerungsakteure aktiv geworden, weil sie als neu dazugekommene Akteure zu einem bestimmten Zeitpunkt analytisch präzise die Bedarfe in der GWA-Sphäre formulieren konnten. Genau dafür ist ein solches Arbeitsgremium in der Schnittstelle der Sphären dann nämlich da. In Neu-Hohenschönhausen ging es in der Tat auch oft darum, wie additive niedrigschwellige und/oder hinausreichende Angebote an vorhandenen Infrastrukturstandorten und -angeboten eingerichtet werden können.

Dabei hilft die Typisierung der Standorte sozialer Infrastruktur in eine kleine 2008 von mir aufgestellte Matrix (Tabelle 25), die wieder aufgegriffen werden soll. Dabei kommt auch schließlich der öffentliche Raum ins Spiel, der als eine multifunktionale Infrastruktur begriffen werden soll:

- *„Spezifische Infrastruktureinrichtung: Hier handelt es sich um Einrichtungen, die explizit einer Zielgruppe oder einem (Sub)Milieu im Quartier zugeordnet sind. Gerade bei besonderen Benachteiligungsbedingungen für dieses Milieu ist es wichtig, niedrigschwellig zu arbeiten und die Infrastruktureinrichtung als eine Art ‚Schutzraum‘ zu verstehen, in dem die Nutzer unter sich agieren können. Dabei gelingt es i.d.R., sie kommunikativ zu qualifizieren, denn das Ziel dieses Schutzraums soll nicht das ‚Abstellen‘ dieser Gruppe in diesem Raum sein, sondern das ‚Fit-Machen‘ dieser Gruppe für die Reintegration in gesellschaftliche Prozesse – sei es im Quartier im Rahmen des Erneuerungsprozesses oder individuell beim (wiedergewonnen) angemessenen Umgang mit der eigenen Lebenslage ...*
- *Netzwerkliche Infrastruktureinrichtung: Gedanklich an die verschiedenen Konzepte der Nachbarschafts- und Stadtteilzentren anknüpfend, handelt es sich um infrastrukturelle Räume der Begegnung. Hier soll es gelingen, die verschiedenen Milieus eines Quartiers zusammenzubringen und sie im Sinne des Quartiers zu einen und so die institutionelle Kapazität des Quartiers zu stärken. Diese Infrastrukturen dienen dem Austausch der Erfahrungs- und Lebenswelten der verschiedenen Milieus und sollen dazu beitragen, Schranken, Vorurteile etc. abzubauen. Sie stellen im Grunde genommen die Verräumlichung des zu schaffenden lokalen governanceziellen Beziehungsgeflechts dar ... und bilden die räumlichen Knoten des sozialen Netzes im Quartier.*
- *Monofunktionale und multifunktionale Infrastruktureobjekte: Diese simple Unterscheidung bezieht sich auf die Nutzervielfalt innerhalb ein und desselben Objekts/(Frei-)Raums, sowohl spezifische als auch netzwerkliche Einrichtungen sind in beiden Objekttypen machbar. Ge-*

⁸⁸ Auch auf einer stadtregionalen Ebene lässt sich dies betrachten: es gibt sowohl die geringe Nutzung innerstädtischer Angebote kultureller Bildung durch Hohenschönhauser Kinder in der Berliner Innenstadt (Stichwort Lückekinderproblematik, vgl.: Pfeiffer und Krings-Heckemeier 2013, S. 19) als auch die geringe Nutzung entsprechender mittel- und oberzentraler Angebote durch Kinder in der Peripherie eines ländlichen Raums (Bauhaus-Universität Weimar 2016b, 156ff.).

meinsame Nutzungen sind möglich, je nachdem, wie die Nutzerprofile unterschiedlicher ‚Einrichtungen‘ zusammenpassen – wobei der Begriff ‚Einrichtungen‘ hier abstrakt zu sehen ist und ein Spektrum eines kleinteiligen Angebots (Nähkurs für türkische Mütter) über tradierte Einrichtungen (Sportverein) und die Angebote Freier Träger der Jugend-/Senioren-/Sozial- und Kulturarbeit bis hin zu staatlichen Angeboten (Schule) umfasst. ...

Eine dritte Art der Infrastruktur ist der öffentliche Raum ..., der aber jene räumliche Sphäre darstellt, in der Stadt stattfindet: insbesondere Freizeit und Kultur. Im Sinne einer angemessenen Infrastrukturversorgung muss ein Quartier deshalb auch jenseits der Objektbezogenheit von Infrastruktur Angebote machen. ... Öffentliche Räume können sowohl einen netzwerklichen wie einen spezifischen Charakter haben. Spielplatzplanungen sind ein bekanntes Instrument der Quartiersplanung spezifischer Freiräume. ... Den netzwerklichen Charakter des öffentlichen Raums brauche ich sicher nicht extra zu betonen, ... fest steht, dass der öffentliche Raum eines Quartiers ganz entscheidend zu einer positiven oder negativen Identifikation mit dem Quartier beiträgt.“ (Krüger 2008, 111f.).





Infrastrukturtypologiematrix (allgemein)		Monofunktionale Infrastruktur	Multifunktionale Infrastruktur (einschl. Öffentlicher Raum)
		Spezifisch nutzbares Objekt	Allgemein nutzbares Objekt
			
Spezifische Einrichtung		Sportvereine (Clubhäuser), Treffs und Zentren einzelner Gruppen (Arbeitslose, Migranten, bestimmte Jugendliche)	Sprach-, Näh-, Gesundheitskurse in Schulen, Kitas mit Familienzentren oder Elterncafés usw.
Netzwerkliche Einrichtung		Sportplätze u.ä., offene Jugend-, Senioren-, Migrantenzentren etc. Kulturhäuser, Kirchengemeindenzentren u.ä.	Nachbarschafts- oder Stadtteilzentrum
Krüger 2008: 112			

Tabelle 25

Mit diesem ‚Rüstzeug‘ soll nun erneut in die Quartiere gegangen werden, allerdings mit unterschiedlichen Blickwinkeln. Neu-Hohenschönhausens Netz sozialer Einrichtungen, Beratungsstellen und Begegnungsstätten steht zunächst im Fokus: Hier soll nachgezeichnet werden, wie die Stadtteiltrunde sich bemühte, eine intersektorale, raumorientierte Weiterentwicklung der Angebote und Sicherung der Standorte vorzunehmen, wobei auch bewusst Standorte konsolidiert wurden. Nicht alles kann dabei als Erfolg betrachtet werden, aber die Grenzen dieser Erfolge sollen auch deswegen aufgezeigt werden, um mögliche Schwachpunkte der realen Netzwerkstrukturen Neu-Hohenschönhausens aufzeigen zu können, mit der Idee, diese in einem anwendungsorientierten Modell zu vermeiden. Mit ähnlichem Ziel wird zum Zweiten sich auf den Campus Steilshoop konzentriert – für sich stehend sicherlich zweifelsohne ein erfolgversprechendes bildungspolitisches Projekt. Doch dessen (Nicht-)Einbettung in die Strukturen des RISE-Quartiersmanagements und des HID ließen manchmal vermuten, das einzige, was die drei Planungsvorgänge verbunden hat, war der Name Steilshoop. Auch hier können Schwächen des realen Falls genutzt werden, mögliche Schwächen eines solchen Modells zu korrigieren. Als Drittes wird sich den Freiräumen der Quartiere genähert. Das bereits eingangs im Prolog (Kapitel 1.2) angesprochene Verhältnis von Gebäude und Freiraum in der eigentümlichen

Maßstäblichkeit einer Großsiedlung wird hier als materieller Planungsgegenstand aufgefasst. Herausstechendes Beispiel ist hier das Mittelachseprojekt in Steilshoop, da es zum eigentlichen Narrativ des HID wurde. Der vierte Fokus nutzt wieder – den Planungsgegenstand Freiraum weiterdenkend – die Empirie Neu-Hohenschönhausens: hier als Bespielung des öffentlichen Raums und damit die Verbindung freiraumplanerischer und sozioinfrastruktureller Fragestellungen. Das sogenannte Kirchplatzprojekt war ungleich kontroverser und umstrittener innerhalb der Akteurslandschaft des Quartiers als vergleichbare Projekte in den anderen beiden Quartieren. Dennoch wurde das Projekt über die meiste Zeit des Welsekiezmanagements mit einer großen Anzahl von beteiligten Akteuren durchgeführt und wurde zu einem Kernelement der Verstetigungsstrategie. Auch hier überwiegen prozessuale Schwächen, aus denen Schlüsse gezogen werden können.

Dadurch kann es in der Darstellung aller vier Vertiefungen aussehen – nicht zwingend als ‚Beste Praxis‘, doch gerade wegen des Austestens der Grenzen eines solchen Kooperationsmodells –, als wären die Bemühungen in den drei Quartieren wenig von Erfolg geprägt. Dem ist keinesfalls so; doch die Nutzung dieses Fallwissens als Empirie ist eben zur Analyse des Wie, nicht des Was gedacht. Und da war es doch oft ein holpriger Weg, der dann zu inhaltlich schönen Projekten führte. Und die besonders gute Praxis des Holperns ist es, die hier interessiert.

Schließlich wird noch ein alle drei Quartiere betreffender Überblick über die Bemühungen zur abgestimmten Fassadengestaltungen der Wohnungsunternehmen gegeben. Das geschieht im Zusammenhang mit der Darstellung und Diskussion des Steilshooper Mittelachseprojekts. Dies ist für die Planungssteuerung insofern aufschlussreich, als dass es mal zentrales Thema der Gestaltung des öffentlichen Raums war (wie in Scharnhorst), mal dagegen gar kein Thema der Planungssteuerung. Dennoch spielt es mittelbar in allen drei Quartieren eine Rolle. Das Erscheinungsbild der Siedlungen – Stadtlandschaft in Kombination mit der Optik der Gebäude ist zudem ein relevantes Handlungsfeld der Wohnungswirtschaft bzw. deren oft unterschätzter Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg der Erneuerungsstrategien auf Quartiersebene.

7.2 Am Beispiel Neu-Hohenschönhausen Nord: das Netz sozialer Einrichtungen, Beratungsstellen und Begegnungsstätten

Am Beispiel Neu-Hohenschönhausens soll nun gezeigt werden, wie mit den Anforderungen an eine integrierte Planung der Infrastruktur umgegangen wurde. Der Neu- und Umbau von Infrastrukturen, insbesondere zu netzwerklichen Infrastrukturen, ist einer der Kernpunkte der Verstetigung in der Sozialen Stadt (Anders et al. 2012, 255f.). Gerade die Kombination der drei Sphären – SRO, GWA und wohnungswirtschaftliche Stadterneuerung – sollte vermuten lassen, dass hier ein Mehrwert für die soziale Infrastrukturausstattung erzielt werden konnte. In Großsiedlungen verteilt sich die soziale Infrastruktur eher in Form von Clustern im Raum. Es gibt eine eigenständige Gebäudetypologie für die soziale Infrastruktur: z. B. Kindergärten, (Senioren-)Begegnungsstätten und Nachbarschaftshäuser, Jugendclubs oder ganze Kulturhäuser.⁸⁹

In einem ersten Schritt sollen die Cluster der sozialen Infrastruktur Neu-Hohenschönhausens analysiert werden.⁹⁰ Es gelang mithilfe des Stadtumbaus, fast alle in den 1990er-Jahren durch Bevölkerungsrückgang und Neubauten aufgegebenen Schulen und Kitas zurückzubauen. Mithilfe des Kiezmanagements fand 2009–11 eine Konsolidierung des Standortnetzes der sozialen Infrastruktur statt. Unterschiedliche Institutionen wurden konzentriert (z. B. am Krugwiesenhof) und es wurden Standorte bei kommerziellen Vermietern aufgegeben. Ziel war es, die in der Liste genannten kommunalen bzw. quasi-öffentlichen Standorte vollständig auszulasten.

Das WKM hat besonders in den Jahren 2011–13 das Thema der sozialen Infrastrukturstandorte aufgegriffen, auch um eine analytische Grundlage für die Verstetigung zu schaffen. Verstetigung bedeutete in diesem Kontext, ein Bewusstsein in allen, nicht nur einigen Teilen der Verwaltung zu schaffen, welche Rolle Regelfinanzierung von Infrastrukturstandorten haben kann. Außerdem gab es das Bestreben, gemeinsam mit der Howoge und dem Stadtteilzentrum, die Standorte Falkenberg/Warnitzer Bogen und Krugwiesenhof besser zu positionieren, worauf zurückzukommen sein wird.

Die Regelfinanzierung durch die Kommune erfolgt ressortbezogen. Auf das Quartier benannt, lassen sich diese Finanzierungen grob in folgende zwei Bereiche unterteilen:

- └ Ausstattung der Standorte der sozialen Infrastruktur (Personal-Sachmittel),
- └ bauliche Instandhaltung der Standorte der sozialen Infrastruktur und Investitionen in den öffentlichen Raum.

Die Kitas sind meist in der Form von Erbpacht- oder vergleichbaren Regelungen an die jeweiligen Betreiber auf lange Zeit abgegeben, verbleiben aber formal und letztendlich im kommunalen Eigentum. Die Ressourcen fließen im Rahmen der üblichen kommunalen Investitionsplanung. Wie in fast allen Kommunen kann dabei von einem Investitionsstau bezüglich der Instandhaltung der Objekte ausgegangen werden. Für Neu-Hohenschönhausen positiv ist das recht geringe Alter vieler Objekte,

⁸⁹ Berlin führt Anfang 2018 einen Architekturwettbewerb durch, um Modulbauten für Kitas zu definieren, welche seriell in großer Stückzahl in verschiedenen Bezirken der Stadt gebaut werden sollen, diese großsiedlungstypische Logik wird nonchalant aufgegriffen.

⁹⁰ Hierbei wird auch auf die Ergebnisse eines Studierendenprojekts im Sommersemester 2013 an der Bauhaus-Universität Weimar zugegriffen, dass der Autor als Lehrender durchführte. Das Projekt griff die im Text benannten Arbeiten des Welsekiezmanagements auf und strukturierte sie neu; die Ergebnisse wurden dann im September 2013 kurz vor Beendigung des Welsekiezmanagements (Dezember 2013) in Neu-Hohenschönhausen vorgestellt (Bauhaus-Universität Weimar 2013a).

so wurden mehrere Schulen und einige Jugendclubs in den 1990er-Jahre neu errichtet, sodass Grundsanierungszyklen noch nicht anstehen. Bis auf weiteres kann davon ausgegangen werden, dass eine ausreichend vielfältige Bausubstanz in öffentlicher Hand für Zwecke der sozialen Infrastruktur zur Verfügung steht. Dazu gehören u. a. drei Neubauschulen einschl. separat zugänglichen Sportanlagen aus den 1990er-Jahren, davon zwei große campusartige Objekte, diverse Kitas und Jugendclubs (in separat stehenden Mehrzweckgebäuden) und ein Bürogebäude mit dem lokalen Bürgeramt. Nicht in kommunaler Hand, aber in quasi öffentlicher Nutzung sind mehrere Mehrzweckgebäude, die ursprünglich als Kita errichtet wurden, aber in die Regie Freier Träger übergegangen sind und Raum für unterschiedliche Formen sozialer Infrastruktur bieten. Ein Beispiel ist der hier als eigenständiger Cluster betrachtete Krugwiesenhof. Als spezifische Bauten existieren der Veranstaltungssaal der WBG Humboldt (Neubau 2011), die Evangelische Kirche (Neubau der 1980er-Jahre mit Geschäftsräumen und Mehrzwecksaal) sowie die Räumlichkeiten der Howoge im Warnitzer und Falkenbogen (einzelne Ladenlokale im EG bzw. Geschäftsräume im 1. OG), die u. a. vom Stadtteilzentrum, der Seniorenbegegnungsstätte genutzt werden und wo auch das Welsekiezmanagement seinen Sitz hatte.

Die Cluster der sozialen Infrastruktur im Welsekiez



Abbildung 25: Clusteranalyse der Infrastruktur Neu-Hohenschönhausens (Bauhaus-Universität Weimar 2013a)

Die Karte in Abbildung 24 zeigt eine Clusterung der sozialen Infrastrukturstandorte im Neu-Hohenschönhausen (die in der forschenden Lehre entstand (Bauhaus-Universität Weimar 2013a)). Der bedeutendste Cluster – Warnitzer Bogen und Falkenbogen – wird in der Anwohnerschaft nur bedingt als Cluster wahrgenommen, da die Falkenberger Chaussee beide voneinander trennt. Der Warnitzer Bogen wird dem Welsekiez zugerechnet, der Falkenbogen Neu-Wartenberg. Im Welsekiez wird eher der Randowpark als zentraler Cluster wahrgenommen, obwohl keine öffentlichen sozialen Infrastrukturen mit Ausnahme einer Sporthalle betrieben werden. Ein Großteil der sozialen Infrastrukturstandorte des Welsekiezes reiht sich kettenartig in einem Halbrund am südlichen Rand, hier befinden sich die Grundschulen, Jugendfreizeiteinrichtungen und sozialen Treffs. Der Krugwiesenhof,

in der Abbildung 24 zwar nicht benannt, aber als Cluster sozialer Infrastrukturen erkennbar, stellt dabei eine Eingangssituation in den Landschaftsraum Krugwiese dar. Der Cluster östlich des Bahnhofs Wartenberg ist kein Cluster im engeren Sinne, sondern fasst die Einrichtungen zusammen, die sich dezentral in dem Howoge-intern Wartenberger Kiez genannten Teilraum befinden.⁹¹ Von gewisser Bedeutung hinsichtlich kommerzieller Infrastrukturstandorte in diesem Teilraum ist, dass entlang der östlichen Seite an der Bahntrasse eine Reihe von suburban anmutenden Marktstandorten angesiedelt sind. Gastronomische Einrichtungen befinden sich in den Nahversorgungszentren sowie beiden Dorfkernen.

Die Cluster Warnitzer und Falkenbogen sowie Krugwiesenhof werden vertieft. Diese beiden Cluster bilden räumliche Schwerpunkte der sozialen Infrastruktur bezogen auf die gesamte Großsiedlung. Die bauliche ‚Hardware‘ wird durch unterschiedliche Ressorts mit ‚Software‘ gefüllt. Dabei nimmt das für die Politikbereiche Jugend und Familie zuständige Jugendamt eine Sonderstellung als größter Mittelgeber ein. Der Vollständigkeit halber sollen zwei für die gesamte Großsiedlung relevante Cluster südwestlich der Bahn ebenfalls genannt werden, auch wenn sie in der Abbildung nicht visualisiert sind:

- └ Cluster Prerower Platz: mit der Anna-Seghers-Bibliothek im Lindencentrum und dem Nachbarschaftshaus ‚Die Ahrenshooper‘, der kommunalen Schwimmhalle und der Galerie im Hochhaus in der Zingster Straße,
- └ Cluster Bahnhof Wartenberg/Ostseeviertel (in der Karte unbenannt): mit dem evangelischen Gemeindezentrum (Objekt Am Berl 13–15 sowie dem Kirchenbau), dem Schulstandort samt Jugendclub und einem Gebäude mit Beratungsdienstleistungen in dem Block Ribnitzer Straße/Am Hechtgraben sowie dem Jugendclub Pia Olymp und dem Nachbarschaftshaus im Ostseeviertel direkt am Bahnhof.

Eine besondere Aufgabe der sozialen Infrastruktur Neu-Hohenschönhausens ist es, ein Netz zu bilden, welches insbesondere heranwachsenden Menschen Ressourcen bieten kann, die sie aufgrund der eigenen familiären Situation nicht oder nur unzureichend bekommen. Angesichts der teilweise sehr geringen Personalausstattung in einzelnen Einrichtungen der Cluster ist dabei eine netzwerkliche Zusammenarbeit unerlässlich. Mit dem Krugwiesenhof in Kapitel 7.2.4 und dem Falkenbogen/Warnitzer Bogen im Folgenden werden nun zwei Cluster betrachtet, in denen die Planungssteuerung es vermögen sollte, unterschiedliche Angebote zu bündeln.

Der Cluster Warnitzer und Falkenbogen

Die Howoge betreibt auf beiden Seiten der Falkenberger Chaussee Ladenzeilen mit Geschäften im EG entlang zweier Fußgängerbereiche und Büro-/Praxisräumen im 1. OG. Der nördliche Teil wird als Falkenbogen bezeichnet, unter dem Namen Warnitzer Bogen firmieren sowohl südlich der Falkenberger Chaussee die Ladenzeile bzw. die Fußgängerpromenade davor (Postadresse: Warnitzer Straße) als auch der Park zwischen der Falkenberger Chaussee und der Ladenzeile.

⁹¹ Räumlich in etwa der an sich namenlosen statistischen Gebietseinheit LOR 11010207 entsprechend.



Abbildung 26: Warnitzer und Falkenberg als Cluster der sozialen Infrastruktur (eigene Darstellung)

Aufgrund der zurückgehenden Bedarfe an kleinteiligem Einzelhandel und der Suche nach geeigneten Räumen seitens der Träger sozialer Infrastruktur hat es unabhängig voneinander unterschiedliche Ansiedlungen gegeben: In beiden Ladenzeilen befinden bzw. befanden sich das Kiezmanagement (EG), das Stadtteilzentrum (EG) bzw. Beratungsstelle (1. OG) von Lebensmut, die kommunale Seniorenbegegnungsstätte (1. OG), die Schuldnerberatung der Caritas (1. OG). Außerdem ist die ev. Kirche direkt am Platz ansässig. Rückwärtig in einer Art Hofsituation des Warnitzer Bogens (Warnitzer Straße) ist der Firmensitz der Wohnungsgenossenschaft Humboldt, die 2011 einen öffentlichen Veranstaltungssaal errichtet hat. Ebenfalls in unmittelbarer Nähe in der Grevesmühlener Straße, die den Falkenberg nach Norden begrenzt (und auch dessen offizielle Postadresse ist), befindet sich der Jugendclub Leos Hütte. Die räumliche Nähe hat seit 2006 auch zu einer Kooperation der ansässigen Akteure im Falkenberg geführt. Anlass war, dass der (offiziell namenlose) Kirchplatz durch Trinker bzw. Jugendliche stark genutzt bzw. besetzt wurde, was als störend wahrgenommen wurde (siehe Kapitel 7.5). Seit 2011 gibt es Bestrebungen des Kiezmanagements und des Stadtteilzentrums, den Standort insgesamt zu einem sozialen Zentrum zu entwickeln und die dort eher inkrementalistisch zustande gekommenen gemeinsamen Ressourcen auch gezielter gemeinsam zu nutzen und zu vermarkten – dies auch, um dem Phänomen der Unkenntnis der sozialen Angebote größerer Bevölkerungsteile entgegenzuwirken (vgl. auch Böcker 2010, 95). Dies war dann der eigentliche Grund für das Kirchplatzprojekt, nicht die ansässigen Trinker.

Die Ladenzeilen wurden im Rahmen der Stadterneuerungsmaßnahmen der frühen 1990er-Jahre (Nachbesserung von Wohnsiedlungen) errichtet; bzw. waren sie eingedenk des Baus der Gebäude um 1990 ohnehin erstmalig fertiggestellt worden. Die Läden wurden aus Wohnungsgrundrissen geschnitten und mit Vorbauten ergänzt, sodass sich eine schaufenstergeprägte Erdgeschosszeile ergab. Als Bürostandort (ehemalige Wohnungen im 1. OG) ist der Standort gar nicht etabliert, die Belegung der Ladenzeilen fluktuiert, profitiert aber in jüngster Zeit von dem Umstand, dass die Howoge in die-

sem Teil des Quartiers inzwischen einziger Anbieter von kleinen und kleinsten Ladengeschäften ist. Ein Teil der Läden und Büros wird aber dauerhaft nicht am Markt etablierbar sein; hier leistet die Howoge also ihren Beitrag für den Stadtteil, indem sie diese Läden ‚sponsort‘.

Die WBG Humboldt ist am Cluster 1 einen eigenen Weg gegangen, um sich im Stadtteil zu engagieren: Sie hat 2011 einen Veranstaltungssaal gebaut, der üblichen Kulturhaus-/Stadthallen-Standards von Kleinstädten entspricht: Tanztee, Kino, Konzert, Konferenzbetrieb etc. sind möglich. Je nach Bestuhlung finden im ungeteilten Saal des Humboldt-Hauses⁹² etwa 200–300 Personen Platz (bei Maximalbestuhlung 220). Gleichzeitig finanziert sie das Management dieses Saals, dadurch werden Kulturveranstaltungen für das Quartier akquiriert, denn die Veranstaltungen dort sind grundsätzlich öffentlich und werden so preiswert wie möglich angeboten (mit Rabatt für Genossenschaftsmitglieder), da die Genossenschaft keinen Gewinn aus dem Veranstaltungsmanagement ziehen möchte. Der Bau des Veranstaltungshauses war zudem ein willkommener Anlass, nach der Howoge auch die WBG Humboldt in die Stadtteiltrunde mit einzubeziehen, die Rolle dieses Veranstaltungshauses war daher auch Thema dort. Der Saal steht anderen Akteuren kostenlos zur Verfügung, sofern ein ideeller Mehrwert für den Stadtteil erkennbar ist.⁹³ Vergleichbare Veranstaltungsorte in Lichtenberg entstanden im Rahmen der Städtebauförderung – z. B. die Sanierung der denkmalgeschützten Max-Taut-Aula des gleichnamigen Architekten aus den 1920er-Jahren oder im Rahmen einer Public-Private-Partnership-Maßnahme wie dem Kulturhaus Karlshorst, wo das Bezirksamt Lichtenberg mietet. Bemerkenswert ist, dass das Humboldt-Haus ohne öffentlich bekannte Absprachen mit dem Bezirk (jenseits baurechtlicher Genehmigungen) und den Quartiersakteuren entstanden ist. Nur die genossenschaftsinternen Mitbestimmungsgremien waren involviert.

Auch wenn das Humboldthaus nicht direkt an den Warnitzer Bogen grenzt, so ist doch damit eine deutliche Stärkung dieses Clusters erfolgt – der im Übrigen einst als zentraler Kulturstandort zu DDR-Zeiten geplant wurde – dort, wo heute der Park namens Warnitzer Bogen ist. Bei der 25-Jahres-Feier des Bezirks 2010 wurde das Modell des Kreiskulturhauses ausgestellt und führte zu einer nie völlig abschwellenden Debatte um den Kulturstandort Hohenschönhausen in der Zeit des Welsekiezmanagements. Zum besseren Verständnis für diese hier aufzugreifende Debatte soll daher das Netz der primär kulturellen Zwecken dienenden sozialen Infrastruktur aufgezählt werden:

- └ Anna-Seghers-Bibliothek (Hauptbibliothek des Bezirks) im Lindencenter am Prerower Platz,
- └ Studio im Hochhaus als Galerie in Howoge-Räumen in der Nähe des Prerower Platzes,
- └ Jugendkunstscheule des Bezirks,
- └ Außenstelle der bezirklichen Musikschule und der bezirklichen Volkshochschule im Schulgebäude in der Prendener Straße,
- └ Humboldt-Haus der gleichnamigen Genossenschaft,
- └ Evangelische Kirche (im Sinne eines Veranstaltungssaals),

⁹² Die lokale Verbundenheit besteht hier übrigens darin, dass die Mutter der Humboldt-Brüder in der Nähe ein Gut besaß und dort begraben ist; sie lebte in Tegel und Falkenberg (einem der drei angrenzenden Dörfer) vor den Toren Berlins im heute eingemeindeten Norden der Stadt.

⁹³ Der Autor hat sowohl als Welsekiezmanager als auch als Mitarbeiter der Bauhaus-Universität hier kostenfrei gemeinwesenorientierte Veranstaltungen durchführen können, so z. B. die öffentliche Präsentation der Ergebnisse des bereits erwähnten Studienprojekts, auf welches sich dieses Unterkapitel z. T. auch stützt.

Schon aus dieser Aufzählung ergibt sich, dass es kein funktionales Defizit lokaler kultureller Infrastruktur gibt. Hinzu kommen die Möglichkeiten soziokultureller Angebote insbesondere in den multifunktionalen Standorten und der Seniorenbegegnungsstätten:

- └ Nachbarschaftshaus im Ostseeviertel (einschließlich Seniorenbegegnungsstätte) am S-Bahnhof Wartenberg,
- └ Evangelisches Gemeindezentrum und Standort Am Berl 13/15 am S-Bahnhof Wartenberg,
- └ Nachbarschaftszentrum ‚Die Ahrenshooper‘ nahe des Prerower Platzes,
- └ Seniorenbegegnungsstätte im Warnitzer Bogen,
- └ Krugwiesenhof (siehe unten).

Dennoch wurde von einigen Akteuren das Vorhandensein eines zentralen Kulturhauses vermisst. Der Warnitzer Bogen, wo einst das Kulturhaus⁹⁴ Hohenschönhausen hin sollte, ist allerdings inzwischen ein Park mit einer symbolischen Bedeutung. Seit fast 20 Jahren findet dort immer zum 1. Mai das größte Bürgerfest Hohenschönhauses statt – von Politikgesprächen und Tanz auf der Open-Air-Bühne über Stände der Freien Träger bis hin zu Kinderangeboten: jährlich zeigen sich die Träger des Quartiers von ihrer ‚besten Seite‘.⁹⁵ Der Warnitzer Bogen ist nun auch Stadtumbauprojekt und – wie gesagt – de facto Standort des Humboldt-Hauses. Sowohl Ladenzeile bzw. Fußgängerpromenade als auch Park zeigen die Qualitäten eines belebten und funktionierenden öffentlichen Raums. Trotzdem wird hier seitens vieler Akteure eher das Defizitäre, das Fehlen des Kulturhauses (und überhaupt der ‚Kulturszene‘) gesehen.

Defizite gibt es. Das, was nicht funktioniert, ist die Auslastung der sozialen Infrastruktur. Egal wo am Cluster Warnitzer/Falkenbogen: Entweder waren die Besuchszahlen eher bescheiden oder aber es wurde festgestellt, dass nur sehr limitierte Zielgruppen erreicht wurden, nämlich die alteingesessene Mittelschicht. Zugleich wurde sowohl das Fehlen von Kultur als auch das Fehlen von Gastronomie (trotz vorhandener Restaurants) beklagt. Die Etablierung eines gemeinsamen ‚Standortmarketings‘ war daher eines der Verstetigungsziele des Kiezmanagements für 2014/15. Ziel war es, Veranstaltungen im Humboldt-Haus, in der Seniorenbegegnungsstätte, bei Lebensmut im Stadtteilzentrum, im Kirchengebäude, in Pop-Up-Strukturen wie denen des Kirchplatzprojektes (siehe Kapitel 7.5) gemeinsam zu vermarkten bzw. auch terminlich abzustimmen. Die Mieterorgane von WBG Humboldt und Howoge wären dann Informationstransmittende gewesen.

Aber dieses Projekt hat sich nicht realisieren lassen; eine gemeinsame Vision von einem gemeinsamen sozialen Standort konnte von den Akteuren nicht geteilt werden. Es gibt kein gemeinsames Bewusstsein, für diesen faktisch zentralen Ort soziokultureller Angebote, da kein räumliches Bewusstsein für die Tatsache geschaffen werden konnte, dass alles, was dort ist, derselbe Standort ist. Für den Stadtumbau war der Warnitzer Bogen ohnehin nur eine Grünfläche mit Spielplatz. Insgesamt ergibt sich beim Cluster 1 ein eher inkrementalistisch zustande gekommenes Nebeneinander sozialer

⁹⁴ Ein vergleichbares Objekt wurde in der Marzahner Promenade errichtet.

⁹⁵ Die Akteure der Stadtteiltrunde sind – um einzelne weitere Personen aus der Zivilgesellschaft ergänzt – auch das Organisationskomitee dieses Fests. Inzwischen tritt der Bürgerverein Hohenschönhausen als Organisator in Erscheinung. Das Fest hat einen immanent politischen Anlass. In den 1990er-Jahren war der Innensenator des Landes Berlin bestrebt, Neonazi-Demos an den Stadtrand zu verlegen und entdeckte die breiten, an Sonn- und Feiertagen kaum genutzten Straßen der Großsiedlung. Die lokalen Akteure wollten der impliziten Annahme, in der Gegend würde sich niemand an Nazidemos stören, deutlich etwas entgegensetzen: Die ‚Bunte Platte‘ war geboren. Nazidemos finden nicht jährlich statt, das Fest schon.

und nachbarschaftlicher Angebote, die zumindest immobilienwirtschaftlich auf einer stabilen Grundlage stehen, denn es sind im Wesentlichen Immobilien der Howoge und der WBG Humboldt.

Das Umsteuern der Strategien im Stadtumbau in Bezug auf Soziale Infrastrukturen nach Einführung des Welsekiezmanagements

Vor der Zeit des WKM war im Stadtumbau der Fokus in der sozialen Infrastruktur auf Rückbau, allenfalls auf Zwischennutzung vor (vertagtem) Abriss gerichtet. Auch das 2009 damals noch nicht begonnene sozioinfrastrukturelle Vorzeigeprojekt des Stadtumbaus, das Nachbarschaftshaus im Ostseeviertel, war ein Teilrückbau. Das als Schule aufgegebene Schulgebäude sollte um eine Etage gekürzt werden, um qua Umbau zum Nachbarschaftshaus zu werden. Die ‚Grundmelodie‘ des Stadtumbaus in Neu-Hohenschönhausen war der Rückbau sozialer Infrastruktur und der Schaffung angenehmer Grünflächen. Dieses wurde vom neuinstallierten WKM aufgrund der eigenen im Handlungskonzept (BVV Lichtenberg von Berlin 2009a) dokumentierten Bestandsanalyse gemeinsam mit anderen Akteuren infrage gestellt. Doch erst einmal ein Blick zurück auf die vorherigen Bau- und Umbauphasen, jeweils in prozyklischer Reaktion auf den demographischen Wandel:

- └ 1984–1991: Aufbau einer hohen Anzahl von Typenbauten für Schule (i.d.R. Klasse 1–10) und Kita (Kombination einer Einrichtung 0–3 Jahre und einer Einrichtung 3–6 Jahre in einem Gebäude),
- └ 1993–1998: Bau von drei Großkomplexen mit zwei Gesamtschulen und zwei Grundschulen (davon ein Kombinationsstandort), außerdem Errichtung einer aus Containern bestehenden Grundschule,
- └ 2002–2009: Abriss vieler nicht genutzter Schulen und Kitas sowie Umnutzung von vier Kita-gebäuden zu sozialen Einrichtungen,
- └ 2009–2012: Etablierung von ‚Kleinkitas‘ in drei dieser vier umgenutzten Gebäude; Umbau eines ehemaligen Schulgebäudes zum Nachbarschaftshaus, dabei Wiedernutzung des hierdurch aufgegebenen vierten Objekts als Kita durch Auszug des Nachbarschaftshauses dort.

Aus den veränderten Anforderungen, die gemeinschaftlich von Kiezmanagement und Stadtteilzentrum einerseits, bezirklichem Jugend- und Stadtplanungsamt andererseits gegenüber der Senatsebene artikuliert wurden, ergab sich eine veränderte Prioritätensetzung im Stadtumbau, es wurde darauf verzichtet, weitere landschaftsarchitektonische Gestaltungsmaßnahmen auf Brachflächen zu finanzieren, außerdem hatten diese sich durch Zeitverlauf inzwischen selbst begrünt – im ‚Stil‘ der Heidelandschaft der umgebenden Barnimer Feldmark.

Die Prozesssteuerung im Stadtumbau findet in Berlin generell nur im bilateralen Dialog zwischen Senats- und Bezirksebene statt, wobei sie in Lichtenberg zwecks Erzielung von Synergieeffekten nicht quartiersbezogen, sondern gesamtbezirklich organisiert wird. Die Mittel erhält der Bezirk zur auftragsweisen Bewirtschaftung und stattet damit die jeweiligen ausführenden Ressorts aus, meist das Grünflächen- oder das Tiefbauamt. Durch die langfristigen Planungshorizonte und die hohen Summen pro Projekt gibt es nur eine geringe Dynamik der Planungen. Bis ca. 2008/09 bestand Stadtumbau kurzgefasst darin, nicht mehr benötigte Infrastrukturen wie Schule und Kita abzureißen und die Freiflächen entsprechend zu gestalten. Mit einer Ausnahme wurde so vermieden, dass inmitten der Wohnbereiche ruinöse *landmarks* den Wohnstandort desavouierten.

Es wurden mit dem Randowpark, dem Neubrandenburger Park und dem Park an der Barther Straße drei neue große Stadtparks angelegt und ein weiterer Park landschaftsarchitektonisch qualifiziert

(der schon erwähnte Warnitzer Bogen). Was das Welsekiezmanagement verändert hat, ist die Wiederherstellung der Verknüpfung von Stadtumbauförderung mit der strategischen Planung sozialer Infrastruktur. Drei Objekte, die auf der mittel- bis langfristigen Abrissliste waren, sind inzwischen unumstritten erhaltenswerte Standorte.⁹⁶

Es wurde über die sich etablierende Stadtteiltrunde ein Diskurs angezettelt, dass es mehr und mehr darum gehen soll, soziale Infrastruktur nicht mehr rück-, sondern umzubauen. Es machte sich ein Defizit an Kitaplätzen bemerkbar und an Standorten ehemaliger Kitas, aus denen kleine Nachbarschaftszentren geworden waren, führten bauliche Investitionen nicht nur zur Schaffung von Kitaplätzen, sondern zur Weiterentwicklung des Netzes sozialer Infrastruktur an sich. Der Standort Am Berl 8–10 wurde nach dem Umzug des Nachbarschaftshauses, dem anderen Betreiber des Stadtteilzentrums, wieder zur Kita. Ähnliches gilt für die Warnitzer Str. 47, wo die Förderschule (in einen Neubau andernorts im Bezirk) wegzog und heute Integrationsklassen unterrichtet werden – als Filialstandort der benachbarten Grundschule. Eigentlich ein Kita-Typenbau, seitens des WKM bis zuletzt als Reservestandort für einen weiteren multifunktionalen Standort gesehen, wurde auch dieser nicht abgerissen, wie in den ‚alten‘ ISEKs vorgesehen. Auch wenn es nicht ganz einfach war, kommunale und ministeriale Akteure von diesem Schwenk zu überzeugen, der Kitaplatzmangel war ein unschlagbares Argument, und an allen vier Umbaustandorten der Phase 2002–09 wurden bis 2012 neue Kitaplätze mit Stadtbaumitteln geschaffen. Mit Ausnahme des Sonderfalls Am Berl 8–10 wurde dabei sichergestellt, dass nun Kita und andere soziale Infrastruktur, z. B. Jugendclubs, Beratungsstellen, Familienzentren und sogar Abgeordnetenbüros (hier: MdB Löttsch, MdA Halsch), unter demselben Dach sind, es wurde also *en passant* eine Typologie für ein Nachbarschaftszentrum im Plattenbau entwickelt.

Der Cluster Krugwiesenhof

Der Krugwiesenhof, die Wartiner Straße 75–77, war der größte Aufwand in der Planungssteuerung dieses Umbaus und soll daher hier als Cluster vertiefend betrachtet werden. Hier handelt es sich ebenfalls um einen ehemaligen dreigeschossigen Kindergarten. Seit einigen Jahren wird das Objekt von einem Sozialunternehmen in Erbpacht betrieben. Auf dem zum angrenzenden Landschaftspark offenen Hof des Grundstücks befindet sich ein Kinderbauernhof namens ‚Fort Robinson‘ desselben Betreibers, der in seiner Finanzierungslogik zu den Jugendfreizeitstätten gehört. Eine angrenzende Blockhütte (Holzbau) auf dem Nachbargrundstück ist eine Außenstelle der Naturschutzstation für den Landschaftspark Barnimer Feldmark. Als solche ist sie nicht nur ein dienstliches Objekt, sondern bietet als Bildungsstätte den Besuchern Veranstaltungen rund um die Natur.

Das Sozialunternehmen als Pächter nutzte das Gebäude des Krugwiesenhofs, um eigene Förderprojekte dort unterzubringen oder betätigte sich als Vermieter für andere soziale Projekte, so wird ein Teil des 1. OG für Hilfen zu Erziehung (Gruppenarbeit) genutzt. Ebenfalls seit mehreren Jahren ist dort eines der zwei vom Jugendamt geförderten offenen Familienzentren ansässig; die Mietzahlung wird von der Howoge getragen – womit die Howoge indirekt den Standort subventioniert. 2009 standen Teile des Gebäudes leer bzw. drohten leerzufallen.

⁹⁶ Am Berl 8 = ehemaliger Standort des Nachbarschaftshauses im Ostseeviertel, jetzt wieder Kita; Warnitzer Str. 47 = ehemalige Förderschule, jetzt Schulfiliale mit Integrationsklassen; Wartiner Straße 75 = Krugwiesenhof.

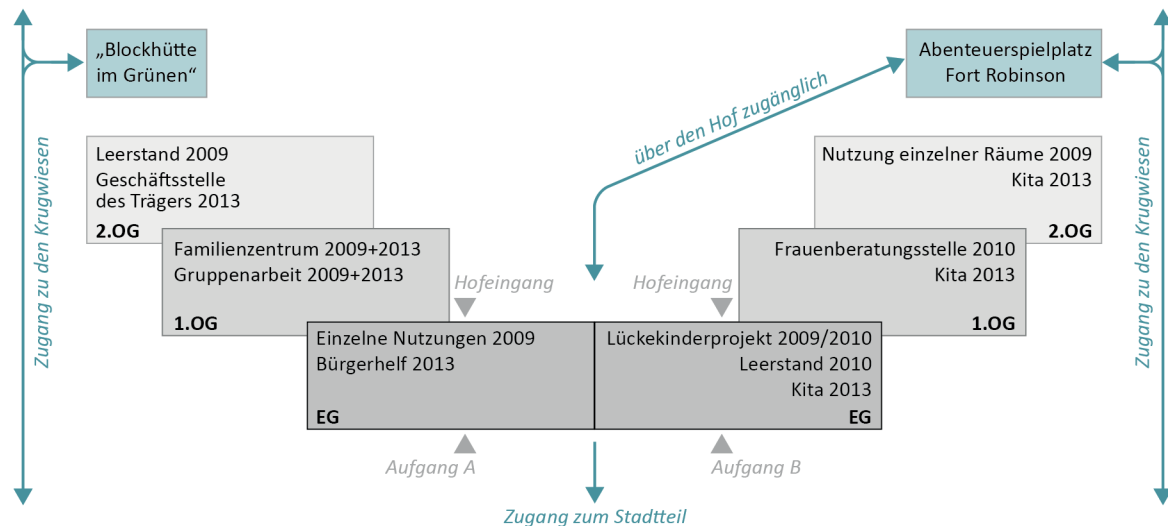


Abbildung 27: schematische Darstellung der Nutzungen im Krugwiesenhof (eigene Darstellung)

Das Kiezmanagement hat gemeinsam mit der Stadtteiltrunde versucht, weitere soziale Projekte im Haus anzusiedeln, d.h. Verhandlungsprozesse zwischen Erbpächter und anderen Sozialunternehmen zu initiieren. In Folge dessen siedelten sich eine Beratungsstelle für arbeitslose Frauen (Frauenstützpunkt Courage) sowie eine Außenstelle des Stadtteilzentrums (Bürgertreff) dort an. Auch temporäre, z. T. von der Howoge über Stadttrendite finanzierte Projekte mit der Zielgruppe junge Mütter konnten dort angesiedelt werden, ebenso wie Projekte, welche ihren Schwerpunkt bei sogenannten Lückekinder (9–14 Jahre) setzten. Implizite Zielvorstellung war ein Standort für alle Altersschichten einer Familie, für Kinder und Eltern.

2011 ist ein Teil des Gebäudes mit Stadtumbaumitteln zu einer Kita umgebaut, sodass die nachhaltige Auslastung des Hauses gesichert ist. Im Gegenzug forcierte die Howoge den Umzug einer Außenstelle des damaligen soziokulturellen Zentrums in den Krugwiesenhof. Diese befand sich in einer ehemaligen SERO-Annahmestelle⁹⁷ – einem eingeschossigen, simplen Zweckbau im Lieferbereich des angrenzenden Supermarkts. Das Objekt war baulich marode (nie seit der Errichtung als Schlichtbau in den 1980er-Jahren instandgehalten), die von der Howoge an den privaten Einzeleigentümer aufgebrachte Miete übersteuert.

Der Krugwiesenhof befindet sich nur einen Block entfernt und daher wurde ein möglicher Umzug zuerst mit der lokalen Nutzergruppe (lokal engagierte Senioren und Parteimitglieder der LINKEN) vorgefühlt – die zuerst alles andere als begeistert war. Unabhängig davon wurde mit dem Träger Verein für ambulante Versorgung (VaV) verhandelt, der als Teil des Stadtteilzentrums auch in der Stadtteiltrunde vertreten war bzw. ist. Die anfängliche Reserviertheit wurde überwunden und vor allem auch das Potenzial erkannt, die kleine Begegnungsstätte mit dem sich bereits (auch durch Howoge-Förderung per Mietzuschuss) im Krugwiesenhof eingemieteten Familienzentrum (desselben Trägers) zu verbinden. Die Howoge ließ sich davon überzeugen, einen perspektivischen Umzug beider Projekte in Howoge-eigene Immobilien aufzugeben, da sich rund um den Cluster Krugwiesenhof keine geeigneten Immobilien befinden (bzw. die fast baugleiche Wartiner Str. 47 als denkbare Alternative damals noch auf der Abrissliste des Stadtumbaus stand).

⁹⁷ SERO steht für Sekundärrohstoffe, heute würde man es wohl als dezentralen Kleinst-Recyclinghof bezeichnen.

Am Ende stellte sich der Träger des Krugwiesenhofs als Problem der Planungssteuerung heraus, was noch erläutert wird. Die Einrichtungen des Vereins für ambulante Versorgung wurden zwar erfolgreich im Krugwiesenhof angesiedelt (und befinden sich immer noch dort), aber dieser Zustand wurde dauernd von den Beteiligten infrage gestellt. Ein weiteres Projekt, eine kleine Frauenberatungsstelle eines weiteren Trägers, wurde ebenfalls im Krugwiesenhof angesiedelt; sie war vorher in einem Gewerbegebiet Hohenschönhausens in einem kommerziellen Mietobjekt und ihr wurde dort gekündigt. Im Rahmen der LAP-Förderung (zum LAP gleich ausführlich im nächsten Kapitel) wurde ebenfalls angestrebt, einen migrantischen Verein dort mit Räumen auszustatten (der Vereinssitz befindet sich freilich im überregional bekannten Lichtenberger Dong-Xuan-Center), um auch lokalspezifische Arbeit mit diesem zu ermöglichen. Aus einem in den Obergeschossen 2009/10 kaum genutzten Gebäude sollte nun ein Nachbarschaftshaus mit unterschiedlichen Trägern und Zielgruppen werden, die gemeinsam den Garten nutzen – auf Kinderbauernhof und Naturschutzstation als Partner setzend – und ein Teil des Gebäudes zur Kita werden.

Baulich wurde auch alles soweit umgesetzt (wobei der größere Teil der Stadtumbauittel für die energetische Herrichtung des Gebäudes verwendet wurde, weniger für interne Umbaumaßnahmen) und in der Zeit des Welsekiezmanagements entwickelte sich der Krugwiesenhof auch positiv. Einzig von der Idee der Räumlichkeiten für den vietnamesischen Verein wurde Abstand genommen, stattdessen dieser Verein in die Bespielung des Kirchplatzes intensiv einbezogen (siehe Kapitel 7.5).

Im Krugwiesenhof jedoch erwies sich das Konkurrenzdenken zwischen den Vereinen und Trägern – die tatsächlich in Konkurrenz am Markt stehen und auch während Ausschreibungen in der Zeit des Welsekiezmanagements gegeneinander als Sieger und Verlierer vom Platz gegangen sind – als zu großer Aspekt der Behinderung. Der Entwicklung des Standorts waren enge Grenzen gesetzt. Im Nachhinein wäre es besser gewesen, mit dem Management des Standorts einen Externen zu beauftragen, statt dies einem der miteinander konkurrierenden Kleinstunternehmen der Sozialwirtschaft zu überlassen. Die finanziellen Druckmittel hätten SRO (Stadtumbauittel, Wieder-Genehmigungsfähigkeit des Objekts als Kita) und Howoge (Mietzahler für andere Träger im Objekt) gehabt. Nichtkooperation hätte das perspektivische Brachfallen des Standorts bedeutet – allerdings auch eine Aufgabe des kompletten Clusters 4.

Die teilweise Segmentierung innerhalb kleinster Einheiten, auch innerhalb eines Trägers, erschwerte das übergreifende Entwickeln von Clustern. So bestand im Objekt Krugwiesenhof eine strenge Trennung zwischen Aktivitäten, die im Gebäude passieren, und Aktivitäten, die geographisch gesprochen auf dem Hof im Kinderbauernhof stattfanden. Die mittels Stadtumbau umgebauten multifunktionalen Standorte der sozialen Infrastruktur erscheinen eher wie ein Bürohaus mehrerer Gemeinwohlunternehmen, wo manche als Geschäftsstellen, andere als Kita genutzt werden. Ein standortbezogenes Management, welches Bürotrakte auch als Besucher erlebbar ist, gibt es nicht, nur in Ansätzen („Die Ahrenshooper“) oder nur für die „vereinseigenen“ Nutzer („Nachbarschaftshaus im Ostseevierviertel“). Der Krugwiesenhof steht hier nur als besonders extremes Beispiel; alle Einrichtungen kranken darunter, dass es keine von ihnen bauliche gestaltete Eingangssituation betrifft, wie sie selbst banalste Shoppingcenter besitzen.

Auf funktionaler Ebene steht dieser Kleinteiligkeit dann eine in eigener Wahrnehmung hohe Vernetzung gegenüber. Als Akteur trifft man sich ständig. Es existieren vielfältige Beiräte, in denen Personen

dann auch in unterschiedlichen Rollen sitzen – mal als Projektleiter, mal als Träger (Unternehmens-Geschäftsführer), mal in einer zivilgesellschaftlichen Rolle,⁹⁸ mal als Vertreter eines anderen Beirats. Dieses flexible Rollenverständnis ist Teil der lokalen Philosophie, soziale Infrastrukturplanungen zu lobbyieren; und es schafft eine gewisse Barrierewirkung für Netzwerkexterne.

Ressourcenströme und Entscheidungsprozesse

Bei der Umstrukturierung waren das Welsekiezmanagement bzw. die Stadtteilrunde in unterschiedlicher Intensität also nicht nur an den Debatten um den Bau, Rückbau oder Umbau von Standorten beteiligt, sondern auch mit der Frage, wie denn an den jeweiligen Standorten der Betrieb gesichert wird. Darum soll es im Folgenden gehen. In der Sozialen Stadt und in vielen Ressortprogrammen hat sich eine Systematik entwickelt, sogenannte Mikroprojekte durchzuführen. Sie sind ca. 2.500–7.500 € teuer und besitzen eine kurze Laufzeit von meist unter einem Jahr und werden jährlich ausgeschrieben. Dabei sind auch Folgeprojekte von Jahr zu Jahr möglich. Die Ausschreibungen erfolgen meist aufgrund von Themenstellungen, die durch das entsprechende Steuerungsgremium jährlich angepasst werden. Dadurch wird angestrebt, zielgenau auf bestimmte Problemlagen und Handlungserfordernisse im Sinne der Sozialen Stadt zu reagieren.

In Lichtenberg werden auf kommunaler Ebene zu Förderprogrammen oft Beiräte oder Begleitausschüsse gebildet, welche über die Mittelvergabe entscheiden. Zwei dieser Ausschüsse sollen exemplarisch vorgestellt werden, da sie für das Welsekiezmanagement entscheidende Fördermittel bedeuteten: der Lokale Aktionsplan (LAP) für Demokratie und Toleranz des Bundesfamilienministeriums (Laufzeit 2011–2013, insgesamt 280.000 €) und die Quartiersentwicklungsmittel (QUE), ein Sonderprogramm der BVV Lichtenberg (Laufzeit 2010–2011, insgesamt 200.000 €). Für den LAP zeichnete das Jugenddezernat, für den QUE die damalige Bürgermeisterin verantwortlich. Eine Wahl in das jeweilige Vergabegremium gab es nicht, die einzelnen Mitglieder wurden teilweise mit, teilweise ohne Stimmrecht von den jeweiligen Dezernenten berufen. Manche Mitglieder waren in die Verwaltungshierarchien eingebundene Mitglieder, andere Lobbyisten, andere Vertreter der Zivilgesellschaft, sogar einzelne Jugendliche wurden in den LAP berufen.

Das Begleitgremium für den LAP wurde für Neu- und Alt-Hohenschönhausen zusammen eingerichtet. Ihm gehörten faktisch sowohl das Welsekiezmanagement als auch das Stadtteilzentrum an; hier hat das Welsekiezmanagement außerdem die Rolle übernommen, eine Unterarbeitsgruppe zur thematischen Beschreibung von Projekten der nachbarschaftlichen Begegnung im Stadtraum zu leiten.⁹⁹

Andere Ressortförderprogramme waren aus dem ESF und aus der Städtebauförderung. Bei den ESF-Mitteln war das Kiezmanagement Antragsteller unter anderen, hier bestand das bezirkliche Entscheidungsgremium wie beim LAP aus Verwaltungs- und Zivilgesellschaftsvertretern. Eine Ausnahme bildet der Stadtumbau. Das dazugehörige Programm nennt sich FEIN = Freiwilliges Engagement in

⁹⁸ Auch der Autor hat in jener Zeit das zivilgesellschaftliche Amt eines Vorstands im Bürgerverein Hohenschönhausen übernommen und so das Welsekiezmanagement in Gremien gebracht, in die eine nicht-jugendamtsressortierte Institution nicht so ohne weiteres gekommen wäre. Im Lokalen Aktionsplan für Demokratie und Toleranz saß der Autor formal als zivilgesellschaftlicher Vertreter, nicht als Welsekiezmanager, auch wenn der Autor dort als Welsekiezmanager agierte.

⁹⁹ Das Ergebnis fand sich dann im Antragsformular als eines der auszuwählenden Handlungsziele: „Es soll mindestens ein Projekt durchgeführt werden, in dem eine (Weiter-)Entwicklung demokratischer Nachbarschaftsstrukturen unterstützt wird, wobei die interkulturellen oder interreligiösen Kompetenzen von Akteur und Multiplikator gestärkt werden. Dabei sollen sich Menschen generationsübergreifend über ihre Demokratieerfahrungen aus unterschiedlichen Perspektiven austauschen.“ (LAP Hohenschönhausen 2012)

Nachbarschaften. Hier entschied die Bezirksverwaltung selbst. In diesem Sinne wurden dem Kiezmanagement 2009/10 sowie im IV. Quartal 2012 Mittel zur Verfügung gestellt. Hier steuerte auf Quartiersebene das WKM in freiwilliger Abstimmung mit der Stadtteiltrunde.

Effektiv einsetzbar hinsichtlich der Steuerungskompetenz lokaler Akteure waren rückblickend die FEIN-Mittel 2009/10, die LAP-Mittel 2011–13 sowie erstaunlicherweise das QUE-Programm 2010/11; denn die Projekte boten sowohl die Chance zum Experiment als auch einen gewissen Verstetigungsansatz, denn einige Projekte der Förderjahre 2010/11 wurden 2012 in die Regelfinanzierung des Jugendamts aufgenommen. Dieser Verstetigungsgedanke war in den Diskursen um die Förderung 2009/2010 eigentlich nicht beabsichtigt gewesen

Des Weiteren sieht sich die Howoge als kommunales Wohnungsunternehmen in der Verantwortung, Projekte sozialer Träger vor Ort zu fördern. Das wird meist so umgesetzt, dass ähnlich wie bei einem Verfügungsfonds nachbarschaftliche Aktivitäten, Stadtteilstere oder zusätzliche temporäre Aktionen im Jugendbereich gefördert werden. Die Howoge ist in Neu-Hohenschönhausen durch diese Rolle aber inzwischen unverzichtbarer Teil der Regelausstattung an sozialer Infrastruktur geworden. Das fängt beim Kiezmanagement¹⁰⁰ an, geht über Mietzahlungen für das Familienzentrum im Krugwiesenhof nebst anderen temporären Aktivitäten zur Herrichtung dieses Standorts als Nachbarschaftstreff und führt beim Standort Falkenbogen dazu, dass hier die Howoge Teile des Bestands an Läden und Büros/Praxen an soziale Einrichtungen zu subventionierten Preisen vermietet. Das ermöglicht der öffentlichen Hand die Ansiedlung von Angeboten in einer zentralen Lage des Quartiers und ermöglicht der Howoge, die hier als gewerblicher Vermieter eines Nahversorgungszentrums auftritt, weniger lukrative Lagen zu füllen.

Mit allen diesen Programmen werden auf inkrementalistische Weise auch Justierungen am Netz sozialer Infrastruktur vorgenommen, auch wenn nicht immer erkennbar ist, ob sich die Akteure immer dessen bewusst sind. Gerade die Ressortgebundenheit in der Verwaltung, aber auch die schwierige Mehrfachrolle von Vertretern der Sozialunternehmen als Projektentwickler, Mittelempfänger und Mitentscheider sind schon an sich komplexe Situationen, in denen sich Akteure befinden können. Da ist es nachvollziehbar, wenn der Netzwerkgedanke sozialer Infrastruktur auf einer Quartiersebene eher in den Hintergrund gerät. Für Neu-Hohenschönhausen kam in dieser Hinsicht erschwerend noch hinzu, dass das ISEK für den Stadtteil tatsächlich nur das integrierte Handeln bei Abriss und Gestaltung der Abrissflächen beschreiben konnte oder durfte (entsprechend der damaligen Beauftragung). Auf der anderen Seite gab es Gemeinwesenkonzeptionen des Bezirks (sogenannte Stadtteilprofile), die keinerlei städtebaulichen Bezüge zum Quartier besitzen, das sie behandeln. Wo es beim ISEK keine lebendige Nachbarschaft gibt, sondern nur Objekte, die zu bereinigen sind, gibt es in den gemeinwesenbezogenen Konzepten keine Adressen; soziale Infrastruktur kommt hier nur als Projekt oder als Träger vor, nicht aber als etwas, dass an einem bestimmten Ort stattfindet.

Das innovative Potenzial des Welsekiezmanagements in Neu-Hohenschönhausen lag daher darin, dass es als Howoge-Beauftragter sowohl jenseits der Stadterneuerungsinstitutionen als auch jenseits der Gemeinwesenarbeit des Bezirks eingerichtet wurde. Mit Bildung der Stadtteiltrunde wurde dann dieses eigenständige Agieren quasi institutionalisiert. Aber die Stadtteiltrunde wurde nie als solche in die Entscheidungen über den Einsatz der Fördermittelressourcen im Quartier einbezogen wurde, ihr

¹⁰⁰ Inzwischen werden diese Aktivitäten unter dem Begriff Kiezmanagement gebündelt; es ist also nicht mehr das Quartiersmanagement wie in der Zeit 2009-2013 gemeint, sondern diese Art von Verfügungsfonds aus Stadttrenditemitteln.

kam über personengebundene Berufungen in entsprechende Entscheidungsgremien allerdings ein massiver Einfluss genau darüber zu. Das führte aber auch dazu, dass die meisten Koordinierungsleistungen der Stadtteilrunde als Quartiersmanagement eben nicht für die Standorte der sozialen Infrastruktur getätigt werden konnten, sondern das Geflecht der Ressourcenströme zu koordinieren war. Standortbezogene Koordinierungen fanden so gut wie nicht statt. Dabei wäre eine Mehrausstattung hinsichtlich der Koordinationsressourcen nur minimal vonnöten gewesen. Notwendig wäre also eine gezielte Bündelung der kommunalen Mittel einschließlich der projektbezogenen Sonderfinanzierungen mit einer starken Steuerungskompetenz der Stadtteilrunde gewesen, damit Projekte grundsätzlich ex ante in der Netzwerkarchitektur verankert werden, statt sich nur lose ex post mit ihr zu vernetzen. Auch hierfür boten die vorhandenen Koordinationsressourcen der Stadtteilrunde bereits die – weitgehend ungenutzte – Voraussetzung.

Kritische Würdigung der Empirie

Infrastrukturtypologiematrix für Neu-Hohenschönhausen Nord		Monofunktionale Infrastruktur	Multifunktionale Infrastruktur (einschl. Öffentlicher Raum)
		Spezifisch nutzbares Objekt	Allgemein nutzbares Objekt
Spezifische Einrichtung	→	Seniorenbegegnungsstätte im Warnitzer Bogen	Familienzentren in Kitas und im Krugwiesenhof
		Jugendkunstscheule, Abenteuerspielplatz und Naturschutzstation am/im Krugwiesenhof	Beratungsstellen im Warnitzer und Falkenbogen sowie im Krugwiesenhof Außenstelle der Volkshochschule in der Schule in der Prendener Str.
Netzwerkliche Einrichtung	→	Ev. Kirche im Falkenbogen	Krugwiesenhof
		Humboldt-Haus im Warnitzer Bogen	Stadtteilzentrum im Falkenbogen
		Jugendfreizeiteinrichtungen: Leos Hütte, Welseclub, Holzwurmhaus u. a.	Kirchplatz (als öffentlicher Raum) Warnitzer Bogen (hier: Festwiese)

Eigene Darstellung, frei nach Krüger 2008: 112

Tabelle 26

Bei der Betrachtung des Umgangs mit Planungsherausforderungen der Infrastruktur zeigt sich in Neu-Hohenschönhausen zuvorderst ein unglaublich fragmentiertes und inkrementalistisches Handeln. Neu- und Rückbau erfolgten prozyklisch (die Planungsanlässe für die neuen Jugendfreizeiteinrichtungen waren z. B. in den 1990ern Ersatzbauten nach §11 BauGB aufgrund von investorengeplanten Shoppingcentern). Jeder Ort sozialer Infrastruktur stand und steht in Neu-Hohenschönhausen immer für sich, es gibt kein kontextbezogenes Verständnis füreinander – auch nicht dort, wo Einrichtungen physische Nachbarn sind. Jeder macht sein Ding. Und ein Verständnis für das Da-Sein an einem bestimmten Ort ist limitiert. Regelmäßig tauchte in Sachberichten oder in den Gremien präsentierten

Selbstdarstellungen der Stolz auf, von ganz weit her Klienten bzw. Kunden anzuziehen. Soziale Infrastruktur, die sich – übrigens meist in stadtplanerisch verankerten Dokumenten indiziert – auf eine konkrete Nachbarschaft bezieht, wird von den Betreibern in einen scheinbar globalen Wettbewerb gebracht, wo der Erfolg sich an einer möglichst langen Anreise der Klienten bzw. Kunden bemisst.

Raumbezogen treten hier GWA und Stadterneuerung meist unausgesprochen in eine antagonistische Situation, die von der Sphäre der SRO meist deswegen nicht aufgelöst wird, weil in der KJHG-Förderung nach Ausschreibungswettbewerben es zu einer Enträumlichung der Angebote kommt; so auch in Neu-Hohenschönhausen. Hier fällt auf, dass viele Träger, die neben anderem eine Jugendfreizeiteinrichtung betreiben, bei der Ausschreibung dieser Objekte nicht den Zuschlag für die ihnen räumlich nächste bekommen haben. Wollte man – als Gedankenspiel – den Trägern ermöglichen, interne Cluster beispielsweise aus Kita, Beratungsstelle, Schulhort/-station und Jugendfreizeiteinrichtung zu bilden, so wäre der effektivste Schritt ein Ringtausch der zugeschlagenen Objekte untereinander.

Der fragmentierte räumliche Zustand wird kontrastiert durch das sehr intensive fast familiär anmutende Netzwerk, dass von Trägern der Jugendhilfe dominiert wird. Ursache hierfür liegt in der ähnlichen Entstehungsgeschichte fast aller lokal verankerten Träger als Produkte der Wende 1989/90 und dem *bottom up* erfolgten Aufbau jenes Teils der Zivilgesellschaft, die sich um die Wohlfahrt kümmert (vgl. Ebert et al. 2010, hier insbesondere die Beiträge von Beiträge Heyer (56ff.) und Gartner (66f.)). Deswegen kennen sich alle, nicht weil sie intensiv kooperativ miteinander arbeiten. Potenzielle raumbezogene Synergieeffekte einer insbesondere zielgruppenübergreifenden Kooperation wurden durch das Konkurrieren am Markt um Ausschreibungen von Leistungen nach §§ 11, 13 und 16 KJHG nicht erzielt. Am Krugwiesenhof wurde dies besonders gut deutlich. Die angesprochene Mehrfachrolle der Akteure in Entscheidungsgremien über Fördermittel, welche z. T. aus Verwaltungsvertretern und Personen der Zivilgesellschaft gemischt waren, wurde nicht nur für den Welsekiezmanager, sondern auch für andere Mitglieder der Stadtteiltrunde zu einer Herausforderung. Die Gleichzeitigkeit von kooperativem Agieren und kompetitivem Einwerben von Geldern führt zu Koalitionsbildungen zwischen Trägern und/oder stimmberechtigten Verwaltungspersonen samt Wechseln von Koalitionen in jenen Gremien, die nach außen hin eine kooperative Projektentwicklung auf Quartiersebene durchführen sollen, aber faktisch eine wettbewerbsorientierte Vergabe von Finanzmitteln vorbereiten.

Ein weiterer Kollateraleffekt ist die damit verbundene Mindernutzung der räumlichen Potenziale in den Standorten sozialer Infrastruktur. Jeder Raum, fast jeder Quadratmeter, war einer bestimmten Institution zur Nutzung überlassen. Mehrfachnutzungen fanden so gut wie nie statt und bedurften jedes Mal einer umfassenden koordinierenden Leistung. Das ist soweit auch aus der klassischen Sozialen Stadt bekannt (exemplarisch Gelsenkirchen-Südost, gefunden in: Krüger 2008, 55, vgl. zur Mehrfachnutzung von Schulgebäuden in solchen Stadtteilen auch Libbe et al. 2010, 396f.). Lediglich die dafür spezifisch eingerichteten Nachbarschaftshäuser und das Ladenlokal des Stadtteilzentrums bildeten dafür eine Ausnahme. Ebenso ausgenommen werden kann das Humboldt-Haus der Genossenschaft – womit zwei der drei Ausnahmen im Quartier bemerkenswerterweise im Eigentum der Wohnungswirtschaft liegen. Allerdings ist die Vermarktung des Humboldtsaals insofern semi-kommerziell, als dass es kalkulatorische Mietpreise gibt, die partiell exkludierenden Charakter bekommen können – je nachdem, was durch die Genossenschaft als potenziell marktförmig angesehen wird bzw. was aus Sicht der Genossenschaft die Bereitstellungskosten des Saals einspielen muss. Nichtsdestoweniger ergibt sich ein gewisser Charme aus der Annahme, dass Wohnungsunternehmen im Sinne der

Motoren der Quartiersentwicklung im Gegensatz zu den aus der sozialen oder pädagogischen Arbeit stammenden Trägern der GWA immerhin Wissen in Sachen Immobilienverwaltung besitzen.

Die Dominanz des Jugendamts, das Bisherige fazitierend, ist ein Faktor, aber nicht der wesentliche Faktor, warum eine zielgruppenübergreifende Infrastrukturplanung ihr Potenzial nicht ausnutzen kann. Denn es ist zwar eine gewisse Marginalisierung der Infrastruktur für über 27-Jährige vorhanden (das KJHG setzt hier seine Altersgrenze), aber zum einen erfasst die KJHG-Logik nicht nur die Kinder und Jugendlichen, sondern auch die Eltern dazu – das ist ein wesentlicher Faktor für den Umgang mit generativen Benachteiligungsmechanismen. Zum anderen erfassen Angebote für Kinder und Jugendliche durch einen internen intergenerativen Ansatz auch viele über 27 Jahre – Vorleseomas und -opas sind dafür eine plakative Illustration, aber keinesfalls das einzige intergenerative Jugendangebot. Auch alle Jugendbildungsangebote und die meisten Kulturangebote sind indirekt mit KJHG-Logiken verknüpft (Musikschulen, Kunstschulen, Bibliotheken), aber intergenerativ nutzbar. Oft sind Angebote des Verwaltungsressorts wie Bibliotheken ohnehin eigenständige Akteure auf Quartiersebene und auch ohne eigene SRO-Vertretungsinstanz Teil der lokalen Akteursnetzwerke. Schulen sind ohnehin als einzelner Akteur adressiert, nicht als Teil eines kommunalen Schulwesens, da der Bildungssektor jeweils bundeslandbezogen einräumig organisiert ist. Im Gegenteil, die Perspektive des Jugendamts dominant in der Akteurslogik zu besitzen, ermöglicht einen schärferen Blick auf die intergenerativen Benachteiligungsdynamiken des Quartiers, da das Absolvieren einer Ausbildung und das Gründen einer Familie tatsächlich individuell hoch relevante Ereignisse sind, die den eigenen Lebensweg bzw. den der eigenen Kinder prägen können.

Das, was aber das Jugendamt dominant mitbringt, ist ein stark enträumlichtes Verständnis von sozialer Infrastruktur. Projekte, Einrichtungen einer bestimmten Zielgruppenlogik und eine kinderschutzgetriebene tendenzielle architektonische Abschottung der Gebäude gegenüber der Außenwelt erschweren die analytische Erfassung der räumlichen Netze der Infrastruktur nach stadtplanerischen Prinzipien. Damit liegen Potenziale planerischer Steuerung brach.

7.3 Am Beispiel Steilshoop: halb verbunden und doch nicht gemeinsam gesteuert – Schulprojekte in der Stadterneuerung

Schulen sind ein nicht zu unterschätzender Indikator für die Frage, ob ein Quartier als benachteiligt gelten kann. Dafür kann man, muss aber inzwischen nicht mehr auf die berühmte Pisa-Studie verweisen (Prenzel et al. 2013, 9). Auch wenn seit dem ‚Pisa-Schock‘ 2009 das Bewusstsein für die Kopplung von Herkunft und Bildungserfolg zugenommen hat, gibt es immer noch schulinfrastrukturelle Bedingungen, die als benachteiligende Prozesse auf Quartiersbewohner, hier Schüler, wirken können. Die Berliner Rütli-Schule war ein bundesweites Symbol gewesen. Eine schulstrukturelle Selektion kann die benachteiligende Wirkung der stadträumlichen Segregation verschärfen (Klemm 2008, 26). Für Häußermann (2006a, 14f., 2002, 78) ist Schulsegregation eine sehr ernste Gefährdung der kulturellen und sozialen Integration in den Städten. Eine Schuladresse gehört zur symbolischen Bedeutung von Raum (Healey 1997, 122ff.); und was im benachteiligenden Fall geschehen kann, ist die Aussortierung der Berufsanfänger eines benachteiligten Quartiers mit dann stigmatisierender Schuladresse durch Personaler (Gilroy und Speak 2004, 102ff.). Für die Kommunen ist es dann im Übrigen auch eine Erleichterung, das ‚Gesamtangebot‘ für Kinder und Jugendliche in einem Stadtteil zu strukturieren, auch wenn diese Angebote in unterschiedlichen Ressorts und Haushaltstiteln zu finden sind. Daraus ergibt sich ein jugend- und sozialpädagogisch zentriertes Begründungsmuster für die Stadteilschule, wo die Schule in die Pflicht genommen wird, ihren Beitrag für die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Kinder und Jugendlichen in der Kommune zu leisten (Libbe et al. 2010, 303f.). Schule und Quartier werden dabei miteinander vernetzt, was sich u. a. in folgenden Aspekten ausdrücken kann (Brockmeyer 2004, 57f.):

- └ „horizontale und vertikale Vernetzung der Bildungsangebote,
- └ *grundsätzlich auf Kontinuität [in der Bildungsbiografie der Schüler] angelegte Vernetzung (bei unterschiedlichen rechtlich-organisatorischen Ausprägungen),*
- └ *Ineinandergreifen von bildungsfachlichen, stadt- bzw. jugendhilfeplanerischen und ökonomischen Elementen,*
- └ *Schaffung einer regionalen Bildungslandschaft.“*

Daher ist auch in den drei Großsiedlungen das Thema Schule ein Schwerpunktthema des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements gewesen, denn die Wohnungswirtschaft möchte – nicht nur, aber eben auch in den Großsiedlungen – attraktiv für Familien sein und hierfür benötigt es für deren potenzielle Umzugsentscheidung zugunsten des Quartiers (bzw. die Entscheidung, nicht aus dem Quartier wegzuziehen) Schulen, die für diese Zielgruppe attraktiv sind. Allgemein anerkannt ist inzwischen, dass *„die Stadt in ihrer Vielfalt ein Umfeld bietet, das für das heranwachsende Kind eine wichtige Lernerfahrung bedeutet.“* (Lederer und Pampe 2010, 12). Das soll auch für die Großsiedlungen gelten.

So sehr die Schule dabei sowohl stadträumlich als auch in ihrer pädagogischen Autonomie einen Schutzraum bilden soll, der etwaige Benachteiligungen aus der auch örtlichen, nicht nur sozialen Herkunft der Kinder nivellieren soll, so sehr spielt das Herkunftsquartier durch die Prägung der individuellen Kontexte der Kinder eine Rolle. Auf jene muss sich die Schule einstellen (vgl. Mack und Schroeder 2005, 338ff.). In Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop sind deswegen eigenständige Projekte zum Umbau der Schulinfrastruktur zu finden; Scharnhorst pflegt die seinerzeit geschaffene Schulstruktur – die erste Gesamtschule Dortmunds bzw. eine der ersten Nordrhein-Westfalens, erkämpfte also schon vor Jahrzehnten, was in manchen Schulstrukturreformen erst heute in Quartie-

ren implementiert wird. Viele Sanierungen der letzten Zeit erfolgten über das damalige Konjunkturpaket II der Bundesregierung. Bis heute schafft es Scharnhorst, progressive Ideen zu institutionalisieren. Was in den 1970er-Jahren die erste Gesamtschule war, ist heute der jüngst eingerichtete erste 24h-Kindergarten, eine Montessori-Kita.

Projektdarstellung und Vorgeschichte

„Das Bildungszentrum Steilshoop wurde in den 1960er-Jahren konzipiert und 1970 in der Mitte des Quartiers auf einer Fläche von 8000 m² errichtet. Es verfolgte entsprechend der familienfreundlichen Ausrichtung der Siedlung ein noch heute aktuelles Konzept mit dem Ansatz ‚Bilden Beraten Betreuen‘“ (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 20). Ob der 50 Jahre alte Ansatz heute noch der Bildungslandschaft wirklich noch gerecht wird, darf bezweifelt werden (vgl. Seggern et al. 2015, 10ff., Libbe et al. 2010, 301f., Mack et al. 2003, 212ff.). Das ISEK ist hier erfreulich unpräzise. Hamburg hat inzwischen auch die Gemeinschaftsschule, genannt Stadtteilschule. Unter Aufgabe des alten Grundschulstandorts soll der Hauptnutzer des neu zu errichtenden Campus' die Gemeinschaftsschule sein, die von der 1. Klasse an zu allen Abschlüssen führen kann. Die soziokulturellen Einrichtungen, die sich z. T. historisch, z. T. während der Quartiersmanagement- und HID-Laufzeit am Ort befanden und zu meist aus der Förderlogik der §§ 11, 13 und 16 KJHG kommen, sollen als soziokulturelles Zentrum auf dem Standort gebündelt werden; Schule und soziokulturelles Zentrum bilden dann ein Quartierszentrum für den Ort. Die Verknüpfung der Schulplanung und der Quartiersentwicklung wird zwar am Ende zu diesem Ergebnis geführt haben, ist aber als Prozess eher durch ein massives Spannungsfeld von Sphärenabgrenzung der Ressorts und integrierter Betrachtung geprägt.

Zuerst war die Rahmenplanung, welche auch die Umgebung des eigentlichen Wohngebiets Steilshoops umfasst: Auf dem aufzugebenden Grundschulstandort sowie benachbarten Vereinssportanlagen soll Wohnen am Bramfelder See errichtet werden, daraus stammende Erlöse sollen dann die flächenmäßige Umlegung der Sportanlagen gegenfinanzieren, die weiterhin einen Teil des Freiraums zwischen Wohngebiet und See belegen sollen.

Die östlichen Gebäudeteile der alten Schule wurden 2002 teilsaniert (und beherbergten bis 2015 eine Berufsschule). Da alle technischen Versorgungseinrichtungen in dem westlichen Gebäudeteil untergebracht sind, sind die östlichen Gebäudeteile nicht während der Bauphasen nutzbar (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 21). Das führte sowohl zu der Entscheidung, komplett abzureißen und neu zu bauen als auch zu dem Problem, dass die aufwachsende Gemeinschaftsschule, die sich an dem alten, aufzugebenden Grundschulstandort des Quartiers befindet, temporär eine Menge zusätzlicher Räume braucht, wo ein Szenario ist, dass der unsanierte, seit 10 Jahren leer stehende westliche provisorische Gebäudekomplex temporär hergerichtet wird, während der sanierte östliche Gebäudekomplex abgerissen wird. Ein anderes Prozessszenario sind Container auf dem Grundschulgrundstück. Bei den Detailplanungen für den Campus haben sich schnell – bezogen auf die Schule – Umplanungen ergeben müssen. Sollen Grundschulteil und Sekundarstufenteil auf beiden Teilen gemischt stattfinden, sodass z. B. Fachräume gemeinsam genutzt werden, oder soll vermieden werden, dass Grundschulkinder den öffentlichen Fußweg zwischen beiden Campusbereichen im Alltag kreuzen? Denn der geplante öffentliche Weg zwischen Siedlung und Bramfelder See, der jetzt indirekt schon über den Schulhof begehbar ist, aber endlich als tatsächlich öffentlicher Weg gebaut werden soll, stellt ein aufsichtsrechtliches Problem dar.



Abbildung 28: schematische Nutzerstruktur auf dem Campus Steilshoop (eigene Darstellung frei nach dem Wettbewerbsentwurf von Hascher & Jehle)

Auf dem neuen Campus (siehe Abbildung 28) entstehen also zwei Baukörper, wobei der eine weitestgehend als Schule, der andere weitestgehend als Nachbarschafts- bzw. Quartierszentrum genutzt werden soll. Zwischen ihnen führt der öffentliche Weg von der Siedlung zum Bramfelder See, sodass beide Baukörper als einzelne Grundstücke erfahrbar werden. Es finden auch innerhalb der Baukörper Trennungen statt, so zwischen Grundschule (im Norden des Schulbaus) und Sekundarschule (im Süden des Schulbaus), wobei in letzterem Bauteil auch die Produktionsküche untergebracht sein wird. Auch das Nachbarschaftszentrum erhält zwei Eingänge, im Norden (Foyer B) für Elternschule und Bücherei – eher die ‚ruhigen‘ Nutzungen – im Süden (Foyer A) mit dem Haus der Jugend und AGDAZ (zu den Trägern: siehe unten) eher die ‚lauten‘ Nutzungen. Interessant sind aber die räumlichen Verbindungen, deren Wert sich erst in der praktischen Nutzung herausstellen wird. Durch das Foyer B kann man von der Schule zur Turnhalle gehen, sodass die an Foyer B anliegenden Nutzungen mehr oder weniger intensiv in den Ganztagsbetrieb der Schule eingebunden werden können. Zwischen Schulmensa und Stadtteilcafé (beide von derselben Küche aus bewirtschaftet) werden Schiebewände gebaut, sodass hier Schule und Nachbarschaft fallweise räumlich in Verbindung gebracht werden. Nicht zuletzt liegen sich das Stadtteilcafé und der Eingang zu Foyer A gegenüber und bilden als Platz die neue Eingangssituation vom Stadtteil in den Campus (siehe Abbildung 28).

Auch wenn das Campusprojekt ein rein öffentliches ist, war an einer Stelle die Saga angedockt, da ein Saga-Wohngebäude mit dem alten Bildungszentrum durch einen Brückenbau verbunden war. Dieser Brückenbau wurde abgerissen und die Saga hat die Lücke mit einem Ergänzungsbau mit altengerechten Wohnungen geschlossen, welcher den Wohnring Nr. 11 nun schließt (was wiederum eine Aufwertung des Ringes bedeutet, da der große Wohnhof nun geschlossen ist). Prozedural ging es aber in dem Campusprojekt mit der Saga im Wesentlichen um Bauphasen und Finanzfragen.

Zu dem aktuellen Campusprojekt gibt es eine Vorgeschichte, denn ursprünglich war gar kein vollständiger Neubau vorgesehen. Auffällig ist dies im Lichte der im ISEK Steilshoop (FUHH und Bezirk-

samt Wandsbek 2011, 22) beschriebenen Prozessabläufe: 2009 wurde ein Runder Tisch Bildung im Stadtteilbeirat ins Leben gerufen, aus dem sich eine Behördenarbeitsgruppe entwickelt hat. Faktisch entstand daraus ein Nutzungskonzept für den damals leer gezogenen unsanierten Teil. 2012 gab es dann eine Machbarkeitsstudie, welche die Ergebnisse aufgriff und einen Campus in den Bestandsbauten mit Berufsschule, Stadtteilschule und soziokulturellen Einrichtungen umfasste, wo für 2013/14 die ersten Sanierungsmittel angemeldet werden sollten. Der ganze Prozess wurde gestoppt und durch einen Campusneubauvorhaben 2013 ersetzt, der auch 2013 definitiv entschieden wurde.

Es ist im Nachhinein sicherlich eine richtige Entscheidung gewesen, den Campus komplett neu zu bauen und die Baumaßnahmen insofern auch mit dem HID abzustimmen, als dass sich der Weg zum Bramfelder See und die Mittelachse dort kreuzen werden, wo ein Platz an der Mittelachse (wieder-) entstehen soll. Dieser sogenannte Marktplatz wird im nächsten Kapitel ausführlich zum Gegenstand (siehe 7.4.3–5). Und der vom Land Hamburg entschiedene Umzug der Berufsschule hätte das 2009–12 im Quartier erarbeitete Alternativkonzept sowieso Makulatur werden lassen. Die Forderung der Wohnungswirtschaft, spätestens nach der Schließung der alten, aus ihrer Sicht unattraktiven Gesamtschule mit den entsprechenden Äußerungen im eigentlich für Schulfragen unzuständigen Lenkungsausschuss nach einer neuen Schule für Steilshoop wurde dann schon innerhalb der HID-Struktur zu einer wirksamen Lobbyarbeit fürs Quartier. Und auch seitens der Bürgerschaft wird anerkannt, dass generell die Investitionen am Standort ihren Sinn ergeben und letzten Endes auch ein zeitgenössischer Entwurf für den Campus zu erwarten ist. Denn vom städtebaulichen Standpunkt her ist der Campus der Dreh- und Angelpunkt des Quartiers.

Der vollständige Neubau des Campus ist finanziell ein Konstrukt unterschiedlicher öffentlicher Finanzierungen: 50% kommen aus Städtebaufördermitteln als RISE-Projekt. Die andere Hälfte kommt aus dem Bildungsressort, dem Sozialressort und bezirklichen Mitteln. Es gibt darüber hinaus einen kleinen Anteil Fremdkapital, das auf dem Kapitalmarkt aufgenommen wurde und über Mieten refinanziert wird; daraus ergibt sich ein Baukostenzuschuss der öffentlichen Hand von über 90%, sodass dies nicht später durch Kostenmieten, lediglich Betriebskosten, refinanziert werden muss. Das war eine durchgesetzte politische Forderung aus dem Stadtteil. Die sozioinfrastrukturellen Nutzer müssen dann später keine Miete zahlen (nur Betriebskosten) und nicht den Bau durch Mietzahlungen refinanzieren.

Ziele und Zuständigkeiten

Der Bezirk Wandsbek hat im Kontext von RISE die steg mit der Projektentwicklung beauftragt – also zuerst ein Konzept zur Ausgestaltung der gedachten Mehrfachnutzung und die Zusammenstellung einer Nutzergruppe. Es sollte ermittelt werden, welche Nutzungen sich räumlich eng ausschließen und welche sich ergänzen können, wobei sich nicht nur auf die bisherigen Nutzer des alten Bildungszentrums, die gesetzt waren, beschränkt werden sollte.

Die steg ging also mit einer vorläufigen konzeptionellen Vorstellung in den Prozess, unterstützt vom Bezirksamt und dem RISE-Quartiersmanagement, die bei der Herstellung von Kontakten zu Institutionen als potenzielle Nutzern halfen. Dabei spielten Wirtschaftlichkeit und Synergieeffekte durch Mehrfachnutzung eine wichtige Rolle. Dabei entstand auch nach und nach eine Zielvorstellung, was der Campus eigentlich in Bezug auf den Stadtteil leisten soll. Die Stadtteilräume wurden separat konzipiert, da sie in dem Baukörper angeordnet wurden, der den Schulbetrieb aufnehmen würde, denn diese sollen auch nicht-institutionellen Nutzern zur Verfügung stehen, sei es für Familienfeiern, Bürgerinitiativen etc. Im Interview (2017) wurden die Planungsdetails erläutert: „Die Stadtteilräume sind

an exponierter Stelle zur Straße in dem Gebäude der Schule. Es sind Räume für eine Mehrfachnutzung. Es sind drei Räume; in einem wird ein Tresen eingerichtet werden. Der Träger alraune, der die Räume betreiben wird, kann dort ein Bistro einrichten, aber der Raum wird auch zur Vermietung freigestellt. Dann gibt es einen klassischen Gruppenraum und einen größeren Raum, der übrigens nur durch eine Schiebewand von der Schule getrennt ist. Das ist bemerkenswert, da es eigentlich zwei völlig verschiedene Institutionen und Bauvorhaben sind. Wir haben es in dem Prozess irgendwie geschafft, die beiden getrennten baulichen Entwicklungen zu verbinden. Der Träger, der die Stadtteileräume bespielt, hat das Recht, die angrenzenden Mensa- und Foyerräume und die Aula entsprechend der Nutzungszeiten der Schule mit zu bespielen. Wir haben so ganz plötzlich einen ganz großen Apparat, den man zusammenschließen kann. Und es gibt in der Schule eine Produktionsküche, aus der die Mensa versorgt wird – und das ist der gleiche Träger. Das heißt, wir haben keine zwei Küchen für die Schulmensa und das Bistro. Das ist ein echter Synergieeffekt. So hängt auch die Schule finanziell drin, da sie für die Küche die Betriebskosten zahlen und den Küchenbetrieb des Trägers. Da ist ein Scharnier zwischen Schule und Quartierszentrum.“

Der Träger dieser Räume, alraune, wird eine Schlüsselstellung unter den Nutzern bekommen, die dieser aber in dem Stadtteil bereits teilweise besitzt. Denn nach dem gesamten Stand des Projekts gibt es keine verstetigten separaten Managementleistungen. Das bedeutet, es ist an alraune, für die intensive und vielfältige Nutzung dieser Räume zu sorgen – auch aus wirtschaftlichen Gründen, denn hier müssen die wenigen Mieteinnahmen für die Gesamtkalkulation eingespielt werden. Das Bezirksamt steht zu Beginn daher auch als indirekter Nutzer zur Verfügung, indem es Zeitslots in den Stadtteileräumen anmieten wird, die dann von zivilgesellschaftlichen Gruppen genutzt werden können.

Damit wurde im Planungsprozess ein wenig der Umstand geheilt, dass bezogen auf das Gesamtgrundstück zwar ein mehrfach nutzbarer Campus entstehen soll, aber die ersten Planungen relativ schnell eine bauliche Trennung in eine Schule mit eigenem Baukörper und in ein Nachbarschaftszentrum mit ebenfalls eigenem Baukörper manifestierten – getrennt durch eine Fußgänger- und Fahrradachse zum Bramfelder See. Zuerst war man in Anlehnung an den früheren Zustand von dem Bau von Schulgebäuden ausgegangen, in welche dann noch ein paar Räume für die Stadtteilarbeit eingeordnet werden. Es war eine Aufgabe des Bezirks Wandsbek (bzw. dessen Verwaltungsmitarbeitern) gemeinsam mit dem RISE-QM, die Bildungsverwaltung auf Senatsebene davon zu überzeugen, dass es sich bei dem neu zu bauenden Quartierszentrum um eine echte städtische Einrichtung der sozialen Infrastruktur handeln wird. Auch das bewog das Bezirksamt, für den Planungsprozess einen eigenständigen Intermediär einzusetzen.

Ursprünglich sollten Schule und Quartierszentrum viel stärker miteinander verbunden sein. Das Haus der Jugend sollte eigentlich an der Schule angedockt sein. Das Quartiersgebäude sollte die eher lärm-sensiblen Nutzungen beinhalten, die Elternschule, die Volkshochschule und die Bücherhalle. Doch durchgesetzt hat sich die Zuordnung der Institutionen zu den Baukörpern nicht primär nach städtebaulichen Kriterien (Lärmsensibilität, Freiraumbedarfe etc.), sondern eher nach versäulten Ressorts (Schule hier, Rest da). Es war der Erfolg des Intermediärs in der Planung, im Laufe des Prozesses dann doch eine erkleckliche Menge an Verknüpfungen zwischen beiden Seiten der Achse zum See herzustellen.

In Bezug auf die ‚Losgrößen‘ nachvollziehbar, aber hinsichtlich der Vernetzungsarbeit für das Quartier wenig hilfreich war die Auftragsvergabe der verschiedenen Intermediärsrolle an zwei Auftragnehmer. Denn dadurch entstand eine künstliche Trennung zwischen der Quartiersmanagement-Zuständigkeit

samt Stadtteilbeirat bei dem einen und der Projektentwicklung bei dem anderen Auftragnehmer. Im Interview (2014) bemängelt es der Bürgervertreter Martin Kersting dementsprechend: *„Wir Stadtteilvertreter sind äußerst unglücklich darüber, wie wenig Einflussmöglichkeiten wir auf die Gestaltung haben [...], dass es ein 1:1-Abbild des alten Bildungszentrums geworden ist, wo verkleinert alle Institutionen hinkommen. Man ist innerhalb der letzten 40 Jahre, was Quartierszentren angeht, doch ein ganzes Stück weiter. Das Bildungszentrum war im Jahre 1972 ein wunderbares Konzept und wir sind auch, wenn man von der Schule absieht, damit ganz gut gefahren. Aber es gibt doch heute ganz andere Möglichkeiten, wo Bürger selbst was machen wollen, wo sie nicht von Leuten von außerhalb fremdbestimmt werden. Davon ist nichts eingeflossen. Wir wollten da natürlich noch reinhauen, aber durch den extremen Zeitdruck sind wir überfahren worden, sodass wir keine Möglichkeiten hatten einzugreifen.“* Insgesamt zeigt sich, dass hier im Ursprung keine strategische Planung ausgehend vom Quartier betrieben wurde; zum Element der Quartiersentwicklung wurde das Campusprojekt dadurch, dass es das entscheidende Schlüsselprojekt der sozialen Infrastruktur wurde – was wiederum den unglücklichen Eindruck hinterlässt, dass ausgerechnet dieses ebenso wenig in der primären Zuständigkeit des RISE-Quartiersmanagements und dessen Beteiligungsgremien liegt wie das Schlüsselprojekt zur Qualifizierung des öffentlichen Raums, welches vom HID kommt (siehe unten).

Prozedurale Steuerung und Bürgerbeteiligung

Für die Planungssteuerung gibt es eine behördliche Steuerungsgruppe und ein projektbezogenes Nutzergremium. In der Steuerungsgruppe sitzen ausschließlich Behördenvertreter mit Entscheidungskompetenz, die auch durch den Bezirksamtsleiter auf einer symbolisch-hierarchisch relevanten Verwaltungsebene eingeladen werden (die Sitzungen selbst bereitet der Intermediär vor und nach). In der Steuerungsgruppe soll sektorübergreifende Verantwortung gebündelt werden. Die Bürgerschaft ist indirekt eingebunden, da die Steuerungsebene durch die Politik kontrolliert wird.

Das Nutzergremium setzt sich auf Basis der quartiersbezogenen Analyse des Intermediärs zusammen und umfasst all jene Institutionen, die später in dem Projekt vorkommen können. Das sind in der Regel soziale Infrastruktureinrichtungen, aber auch rein zivilgesellschaftlich verfasste Einrichtungen sind denkbar. Im Steilshooper Fall gab es die zusätzliche Koordinationsrolle der Sozialraumorientierung im Bezirksamt, durch die formal indirekt, faktisch direkt beide Intermediäre zusammengebracht werden. Das Quartiersmanagement sitzt ebenfalls in dem Nutzergremium, ohne den eigentlichen Status als späterer Nutzer. In Steilshoop wurde zudem auf die Bestandsanalyse des Quartiersmanagements zurückgegriffen und keine erneute durch den Projektsteuerer angefertigt.

Ausgangspunkt in Steilshoop waren bestehenden Nutzer im alten abzureißenden Bildungszentrum. In einem etwa ½ Jahr dauernden Prozess wurde eine erweiterte Nutzerzusammensetzung durch viele bilaterale Kontakte kreiert, die auch mit der Schule abgestimmt wurde, welche als Stadtteilschule den ein oder anderen noch nicht abgedeckten sozioinfrastrukturellen Bedarf artikulieren konnte. Kontrovers wurden hier z. B. Angebote der Erwachsenenbildung diskutiert, die letztendlich (institutionalisiert durch die Volkshochschule) mit ins Nutzungskonzept kamen. Ebenso wurde die im maroden Einkaufszentrum befindliche Bücherhalle (Bibliothek) ins Nutzergremium geholt, was auf einem starken Konsens im Stadtteil beruhte. Beide Einrichtungen werden bisher genutzte Räume im Quartier frei machen. Während ein zusätzlicher Leerstand im maroden Einkaufszentrum nicht weiter auffallen wird, gewinnt alraune (der Träger der zukünftigen Stadtteilträume) die bisher von der Saga zur Verfügung gestellte und für Volkshochschulkurse untervermietete und umgestaltete Wohnung zurück, die sie als Ausweichquartier nutzen.

Der Stadtteilbeirat hat – vermittelt durch das Quartiersmanagement – diese Nutzerzusammensetzung beratend begleitet, die letztendliche Nutzerzusammensetzung wurde dem Stadtteilbeirat aber lediglich zur Kenntnis gegeben. Im Vordergrund steht der Konsens der Nutzer, die alle freiwillig auf den neuen Campus umziehen sollen. In diesem Sinne repräsentiert das Nutzergremium das spätere operative Geschäft. Die jeweiligen Einrichtungsleiter vertreten ihre Institutionen in diesem Gremium. Daraus ergeben sich auch seine Aufgaben in Bezug auf das Raumprogramm, die Ausgestaltung der Räume, den Betrieb als soziale Infrastruktur und die Kooperationsmechanismen zwischen den verschiedenen Nutzern. Das Nutzergremium erarbeitete hierfür Vorschläge und ‚Betriebsanleitungen‘ und ‚-abläufe‘; die Steuerungsgruppe entschied dann auf dieser Basis. Bauherrin ist die Schulbau Hamburg entsprechend der Entscheidungen der Steuerungsgruppe. In den Interviews bestand Zufriedenheit mit diesem Ergebnis; aus einem Interview: *„Wir sind eigentlich sehr zufrieden, auch die Nutzergruppe, dass wir es geschafft haben, aus zwei ursprünglich parallelen Projekten – die Schule hier und das Quartierszentrum da – ein Projekt gemacht zu haben. Wir haben auf der Ebene der Nutzerrunde die Schulleitung, die zwischenzeitlich gewechselt hat, mit am Tisch. Die neue Schulleitung ist auch sehr offen und möchte auch eine gemeinsame, vernetzte Arbeit konzeptionell vernünftig aufstellen.“*

Die Bürgerbeteiligung ist sehr präzise auf die Themengebiete beschränkt, in denen es materielle Gegenstände der Beteiligung gibt. So gab es Bürgerworkshops, die sich mit den grundsätzlichen Zielen des Campusprojekts befassten, bevor das Nutzergremium final zusammengestellt wurde. Auch beim städtebaulichen Wettbewerb gab es einen intermediär vermittelten Beteiligungsschritt, welcher außergewöhnlich erscheint. Die erste Runde des städtebaulichen Wettbewerbs ergab drei Siegerentwürfe, die nachzubessern waren. Da man ab dem Zeitpunkt der Nachbesserung nicht mehr die Regularien eines städtebaulichen Wettbewerbs ausbalancieren musste, wurden die nachgebesserten Entwürfe dann ebenso ausgestellt und in einem Workshop mit der Bürgerschaft bearbeitet. Die Ergebnisse des Bürgerworkshops wurden dann zum Eingangsstatement der Bürgerjury – vorgetragen durch die steg – und flossen somit in die weiteren Entscheidungen der Wettbewerbsjury ein.

Ansonsten wurden Stadtteilbeirat – und meist durch gemeinsame Sitzungen auch die KoKo – insofern intensiv in den Diskussionsprozess einbezogen, als dass er häufig dort auf der Tagesordnung stand, auch wenn keinerlei Entscheidungsbefugnis in diesen Gremien lag. Allerdings ist materiell auch keine Entscheidungsbefugnis bei den Stadtteilgremien zuordnungsfähig. Die betreffenden Institutionen auf dem Campus sind durch die Bank öffentlich mindestens teilfinanzierte soziale Infrastrukturen. Sie unterliegen der haushalterischen Kontrolle durch die Legislative (hier der hamburgischen Bürgerschaft) und in der Verwendung der Mittel unterliegen sie Regularien der Exekutive. Ein häufig thematisierter Umstand in den Gremien war die begrenzte Größe von Räumen für die Nutzung, wo sich seitens der Projektentwicklung in der Regel auf die Normen berufen wurde, die nachvollziehbare Mindestgrößen für Nutzungsarten sozioinfrastruktureller Aktivitäten benennen. Im Sinne der sparsamen Haushaltsführung wurden freilich die Mindestgrößen auch nicht überschritten.

Daher nutzten die Stadtteilvertreter auch jene Mittel, die ihnen nach genau dieser Beteiligungslogik ‚zustanden‘. Viele Debatten wurden innerhalb der Politik geführt und die Exekutive musste viele Anfragen von Parlamentariern zum Gegenstand Campus Steilshoop beantworten. Dadurch entstanden im parlamentarischen Raum auch Positionen, die dann wiederum in die Steuerungsgruppe (Exekutive) gespiegelt wurden und dort auch tatsächlich den Projektentwicklungsprozess beeinflussten und auch verzögerten. Dies aber nicht zum Schaden des Gesamtprojekts.

Die Campusplanung als Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur des Gebiets

Bei der Projektentwicklung war unumgänglich, sich analytisch mit der räumlichen Verteilung der sozialen Infrastruktur zu beschäftigen. Wie in Neu-Hohenschönhausen gab es einen Anlass. In Steilshoop wurde beispielsweise auch überlegt, das Campusprojekt für eine Kita-Ansiedlung zu nutzen, aber die angrenzende Kita war gerade erst erweitert worden und hatte einen Neubau bekommen; zudem schien die räumliche Nähe von Kita und Jugendclub wohl zu konfliktreich – ein Phänomen, mit dem sich die kleinen Nachbarschaftshäuser Neu-Hohenschönhausens auseinandersetzen mussten. Und auch eine ursprünglich am Umzug interessierte Einrichtung Steilshoops entschied sich im Prozess für den Verbleib am jetzigen Ort: Die Familienberatung in der sogenannten ‚Blauen Kachel‘ ist an der Gründgensstraße gut aufgehoben und bleibt dort Mieter. Sie befindet sich im, nach seinen Fliesen benannten Gemeindezentrum der Martin-Luther-King-Kirche. Ein Umzug auf den Campus hätte möglicherweise Sozialberatungseinrichtungen dort schwergewichtiger erscheinen lassen als es für den gewünschten Nutzungsmix vorgesehen war. Beides zeigt, dass der Prozess der Planungssteuerung für den Campus ergebnisoffen war und sich der angepeilte Nutzungsmix auch in dessen Verlauf veränderte.

Außerdem waren Interimslösungen Teil der Projektentwicklung; ein interessanter Fall ist dabei AGDAZ, die von Beginn an zu den künftigen Nutzern gehörten und einst in dem abgerissenen Brückenbau der Saga beheimatet waren. AGDAZ ist ein Begegnungszentrum für Migranten. Als Interimsobjekt bot sich kurioserweise ein Objekt der Gagfah an, nämlich ein ad hoc leer gezogenes griechisches Restaurant an der Gründgensstraße, just in jenem Brückenbau, dessen maroder Zustand zum Sinnbild für die privatisierte Gagfah und für den medial erzeugten Brennpunkt Steilshoop wurde (siehe Kapitel 3.6.1). Es ist tatsächlich gelungen, nach längeren Verhandlungen AGDAZ dort für Betriebskosten mietfrei unterzubringen, kurz bevor die Gagfah in der Vonovia aufging. Die Details lieferte ein Interview: *„Da hatten wir, glaube ich, Glück, dass die grad in der Umstrukturierung waren. Freilich ist an dieser exponierten Stelle ein Leerstand auch nicht gut. Es war kein einfacher Prozess, aber es läuft als Interim recht gut. Wir haben dem Träger mit den Mietverträgen geholfen. ... Und um das wieder kommerziell zu vermieten, müssten sie [Gagfah bzw. Vonovia] viel Geld in die Hand nehmen. ... Schwieriger war es dann, als der Mietvertrag unterschrieben war. Dann kommen ganz viele Kleinigkeiten – und die zu klären, war mühsam. Der Vorteil an der Struktur der Prozesssteuerung war, dass die uns ernst genommen haben. In dem Moment, als wir das an den Träger abgegeben haben, wurde daraus ein Mieter-Vermieter-Verhältnis. Da habe ich vernommen, dass es nicht immer so einfach war, miteinander zu kommunizieren. Wir hatten demgegenüber eher so eine Maklerfunktion. Es ist eine kleine Spezialaufgabe und man braucht eine Stelle, die so etwas koordiniert.“*

Auch hier wird die besondere Rolle eines Intermediärs deutlich. Wie bei der Planungssteuerung der sozialen Infrastruktur in Neu-Hohenschönhausen könnten Intermediäre eine Mittler- oder gar Maklerfunktion übernehmen, wenn es ihnen denn ermöglicht wird. Und ob es an der in den Quartieren üblich gewordenen Kooperation mit der Wohnungswirtschaft war oder nur Zufall: In beiden Fällen kam das Thema Gewerbeleerstand auf die Agenda, was sonst eher wenig in der Steuerung kommunal beauftragter sozialer Infrastruktur präsent ist: Üblicherweise wird bei der Beauftragung einer Leistung an einen Freien Träger davon ausgegangen, dass der Träger schon etwas auf dem Gewerbeimmobilienmarkt findet; ortsbezogene Vorgaben, wo eine beauftragte soziale Dienstleistung anzubieten ist, gibt es eher selten. Das Steilshooper Campusprojekt zeichnet sich dadurch aus, dass es – absichtlich oder kollateral – einen umfassenden Diskurs auf Quartiersebene führte, wo welche soziale Infrastruktur sinnvoll verortet ist. Damit war schon das Campusprojekt eine Innovation, denn hier

wurde besonderes Augenmerk auf die von den Stadtteilakteuren und der SRO Wandsbeks eingebrachte quartiersbezogene planungsmethodische Kompetenz gelegt, die deutlich mehr war als lediglich Kooperieren und Kommunizieren.

Raumprogramm und Betriebskonzept, Kooperation und Verstetigung

Die kleinteilige Erarbeitung eines Raumprogramms und eines Betriebskonzepts war wiederum eher schwerpunktmäßig Koordination, denn die Quadratmetervorgaben der Steuerungsgruppe ergaben sich aus der Kostenkalkulation; damit war auszukommen. Hier wurde im Detail viel verhandelt, das ergab z. B. einen zusätzlichen Büroraum für den Volkshochschulbetrieb oder einen sogenannten Nachmittagshausmeister, also die Möglichkeit, über Hausmeisterressourcen in zwei Schichten und nicht nur während des Schulbetriebs zu verfügen. Gerade so scheinbar banale Dinge wie einen Wochenplan bewegen die Gemüter und erfordern umfangreiche kommunikative Ressourcen des Intermediärs (das Fehlen dieser Ressourcen ist schmerzhaft beim Neu-Hohenschönhausener Krugwiesenhof aufgefallen). Interessant ist der Umstand, dass seitens des Intermediärs steg Verstetigungsthemen gleich in den Diskurs um Raumprogramm und Betriebskonzept einfließen. Sie empfehlen einen aus der Steuerungsgruppe heraus entstehenden Beirat, der kontinuierlich die Inhalte des Quartierszentrums evaluiert. Die einzelnen Verwaltungsressorts üben ohnehin eine Aufsichtsfunktion über die jeweils beauftragten Freien Träger der sozialen Infrastruktur aus; und wenn ressortübergreifende Themen über „Hausmeister und Reinigung“ (Interview) hinausgehen sollen, dann sollte diese Aufsichtsfunktion in einem ressortübergreifenden Beirat aus Verwaltungsvertretern eben gebündelt werden.

Auch das Nutzergremium soll sich als Hausgremium verstetigen, hier wird aber bewusst auf eine Empfehlung verzichtet, damit das von unten herauswachsen und als gemeinsamer Bedarf konsensuell gesehen wird. Hierzu soll es dann mit Einzug in den Neubau Kooperationsvereinbarungen geben, die dies auch regeln. Eine besondere Rolle kommt dabei *alraune* und *AGDAZ* zu: *alraune* ist der Träger für die Stadtteilräume im Schulgebäude und *AGDAZ* betreibt in dem anderen Bau das Kulturzentrum, hier also auch mehrfach und durch Dritte nutzbare Räume. Auch hierfür wird es Mustervereinbarungen geben. In diesem Zusammenhang ist es durchaus denkbar, dass das Campusprojekt Wirkung im gesamten Stadtteil zeigt und auch nicht originär dort angesiedelte Einrichtungen Kooperationsvereinbarungen schließen, denn für bestimmte soziokulturelle Veranstaltungen werden sich die Räume von *AGDAZ* und *alraune* schlicht aufdrängen. Damit wäre es – inkrementalistisch – sehr gut möglich, dass sich hier eine neue Qualität der Koordination quartiersbezogener Infrastruktur ergibt. Ein Interviewpartner drückte es so aus: *„Wenn man räumliche Synergien schafft, welche die Akteure nicht nutzen wollen, dann führt das zu Konflikten, weil man eben die Handvoll Quadratmeter weniger hat. Dann entstehen Reibungsflächen, die man vorher – bevor man zusammenzieht – regeln muss.“*

Wenn es aber erst einmal am Ende eines solchen Prozesses Regeln gibt, die allgemein in der Akteurslandschaft akzeptiert werden, dann ergibt sich daraus ein Momentum für die Verstetigung eines Quartiersmanagements, denn dann wäre ein Netzwerk auch in der Lage, kollektive Verantwortung für die eigene Netzwerkarbeit und vielleicht sogar für einen Verfügungsfonds zu übernehmen. Und die jeweils kleinen Ressourcen, die man u. a. für den Verfügungsfonds, die Geschäftsführung eines Stadtteilbeirats und die Geschäftsführung eines Hausgremiums bereitstellen wollen würde, ergäben unter Umständen den Grundstock für ein kontinuierliches Quartiersmanagement im Sinne der Trias von kommunikativer, koordinierender und planungsmethodischer Leistung im Quartier.

Kritische Würdigung der Empirie

Infrastrukturtypologiematrix für Steilshoop	Monofunktionale Infrastruktur	Multifunktionale Infrastruktur (einschl. Öffentlicher Raum)
	Spezifisch nutzbares Objekt ↓	Allgemein nutzbares Objekt ↓
Spezifische Einrichtung →	Alraune: Produktionsküche Elternschule und Bücherhalle (Foyer B)	Familienberatung in den Räumen der „Blauen Kachel“ Volkshochschulkurse auf dem Schulcampus Alraune: altes Ausweichquartier im Schreyerring
Netzwerkliche Einrichtung →	Ev. Gemeindezentrum in der „Blauen Kachel“ und Martin-Luther-King-Kirche Haus der Jugend (Foyer A)	AGDAZ/Quartierszentrum (Foyer A) Alraune: Stadtteilcafé (im Schulgebäude)
Eigene Darstellung, frei nach : Krüger 2008: 112		

Tabelle 27

Je nachdem, ob man das Campusprojekt als einzelnes Stadtentwicklungsprojekt oder als Element der Stadterneuerung Steilshoops betrachtet, verschieben sich die Nuancen in dessen Bewertung. Dies sei vorweg bemerkt, denn es geht hier nicht um die Einschätzung des Campusprojekts als Teil eines Wandels im Bildungssektor. Als solches kann es allerdings als prozedural gelungen betrachtet werden. Mit Rückgriff auf die eingangs von Brockmeyer (2004, 57f.) entlehnten Kriterien (siehe oben) können diese für das Steilshooper Campusprojekt bejaht werden. Die horizontale und vertikale Vernetzung ist durch die Anlage des Projekts an sich bereits gewährleistet. Es war von vornherein – Stichwort horizontale Vernetzung – in die Stadtteilentwicklung Steilshoops integriert; und es ging zudem um eine Anknüpfung an das alte Bildungszentrum, welches bereits die Vernetzung von Bildungsangeboten vorsah; überhaupt gehört der Hamburger Typ der Stadtteilschule genau zu jenen progressiven integrierenden Schultypen, der die vertikale Vernetzung von Bildungsgängen ermöglicht. Gerade die Hamburger Interpretation dieses Typs als Stadtteilschule referenziert Brockmeyers zweiten und dritten Punkt: der grundsätzlich auf Kontinuität angelegten Bildungsbiografie. Kita, Grund- und Sekundarstufe bis zum Abitur kooperieren und befinden sich auf bzw. an dem neuen Campus. Und mit der Elternberatung (die zwar an der Gründgensstraße verbleibt, aber im institutionellen Netzwerk des Campus' auch durch den Planungsprozess integriert ist), dem Jugendclub auf dem Campus und weiteren Angeboten der Erwachsenenbildung – für die Eltern! – wird man dem Ansatz gerecht, bildungs- und jugendhilfefachliche Angebote raumbezogen zu vernetzen. Die stadtteilbezogenen soziokulturellen Angebote, insbesondere über die von alraune und AGDAZ verantworteten Räume, ergänzen dies komplementär. Alles in allem lässt sich aus der Empirie bestätigen, dass in Steilshoop eine quartiersbezogene Bildungslandschaft entsteht, Brockmeyers vierten und letzten Punkt (den Stadtteil als regionale Einheit einer Großstadt benennend).

Gerade die Räume, welche in die Verantwortung der lokalen Vereine alraune und AGDAZ gesetzt werden, spiegeln dieses Gelingen in der Architektur wider – ein Umstand, der gerade deshalb zu betonen ist, weil er ein Abweichen von der Ursprungsplanung darstellt. Denn es war durchaus nicht von vornherein so gedacht, dass Schule einerseits und Jugend/Stadtteil unter einem Dach wie im alten Bildungszentrum bleiben sollen. Den zur Entscheidung der Variante des Ersatzneubaus führenden Ersatzneubaubedarf wollten einige zum Anlass nutzen, dies baulich-räumlich zu trennen und auf die eine Seite des Wegs von Steilshoop zum Bramfelder See einen reinen Schulbau und auf der anderen Seite ein reines Nachbarschaftshaus zu errichten. Hier zeigte sich die Stärke des Planungsprozesses, dass dieser ursprüngliche Ansatz aufgebrochen werden konnte – durch die Ansiedlung der Stadtteilräume im Schulbau und sogar deren technische Verknüpfbarkeit mit Mensa und Aula der Schule. Auch wenn hier mehr hätte erreicht werden können – so hätte die Ansiedlung des Jugendclubs im Schulgebäude statt im Stadtteilgebäude mehr Impulse für den Ganztagsbetrieb bzw. die nachmittägliche Auslastung der Freiräume rund ums Schulgebäude bringen können – ist doch zu konstatieren, dass in der Architektur des Campusprojekts integriert gedacht wurde. Dem nicht entgegenstehend, ergibt sich durch den Ankernutzer AGDAZ im Stadtteilgebäude ein weiteres räumliches Potenzial der übergreifenden Arbeit, hier eher mit Blick auf eine soziokulturelle und auf Integration abzielende Nachbarschaftsarbeit.

Was nicht geprüft werden kann, ist die Richtigkeit der Größendimension der Räume, denn gesichert scheint mir lediglich folgendes: Im gesamten Planungsprozess gab es wohl den Konflikt, dass die Nachbarschaftsangebote im Neubau ‚zusammenrücken‘ müssen, wobei das alte, inzwischen abgerissene Bildungszentrum mir bei einer Begehung 2014 recht viel Fläche bot. Freilich bedeutet mehr Platz noch nicht automatisch ein besseres soziokulturelles Angebot; hier liegen auch die Gemeinsamkeiten der Planungsprozesse von Campusprojekt und Krugwiesenhof sowie Warnitzer und Falkenbogen. Was mir suboptimal erscheint, ist, in einem Gremium wie dem Stadtteilbeirat diese Diskurse um Raumbedarfe zu führen, dies aber mit Verweis auf die Expertise der Richtlinien der Verwaltung nicht ergebnisoffen zu tun und gar einen Beschluss des Stadtteilbeirats über jene Alternativlosigkeit einzufordern. Da ist die Wahrnehmung einer Blockbildung von Verwaltung und Intermediär nachvollziehbar. Aber hier zeigt sich eher die Problematik von Gremien wie dem Stadtteilbeirat: Entweder es gibt eine Entscheidungszuständigkeit, dann darf ein solches Gremium eben so oder auch anders entscheiden – oder es gibt diese Entscheidungskompetenz nicht, dann muss jede Befassung des Gremiums auch deutlich unter dem Hinweis der prozeduralen Nicht-Relevanz erfolgen (und z. B. ein Votum des Quartiersrats weder abgewartet noch durchgedrückt werden).

Mir kommt es hier nicht auf den konkreten Fall an, dieses Dilemma der Quartiersräte wird in der theoretischen Diskussion mehrfach von mir aufgegriffen (Kapitel 4.3.4, 5.1.5 und weiter unten dann in 8.3.5 und 8.5.2). Es war insofern für das Campusprojekt auch weniger entscheidend, weil es gerade durch die Planungssteuerung eben nicht im RISE-Quartiersmanagement (Lawaetz-Stiftung) einen teilweisen des Campusprojekts aus der Steuerungslogik des klassischen Soziale-Stadt-Managements gab. Aber natürlich bedeutet die Zuständigkeit mehrerer Intermediäre – Lawaetz für RISE, steg fürs Campusprojekt, die AWO Pro Quartier wird für das HID-Mittelachseprojekt noch dazukommen – siehe nächstes Kapitel – eine Fragmentierung der Intermediärsrolle. Mit dem Hinzuziehen von steg in der Funktion als Expertise für Schulbauprozesse stellt sich darüberhinaus die Frage, ob bei der von mir aus Kapitel 5 eingeforderten quartiersbezogenen Individualisierung der Interdisziplinarität Abstriche gemacht werden mussten: Rein prozedural hätte das Campusprojekt überall in Hamburg stattfinden können. Demgegenüber steht die intelligente Verknüpfung konsultativer Beteiligung und städtebaulicher Wettbewerbsverfahren durch das innovative Agieren der steg. Hier profitierte man

von der externen Expertise, die auf die horizontale Vernetzung der unterschiedlichen Arbeitsbereiche der Profession Stadtplanung innerhalb der steg zurückgeht – bei einem der größeren Planungsbüros in Deutschland ein nachvollziehbarer Umstand.

Und was – dies als letzter Punkt – der unschlagbare Vorteil der Planungssteuerung in Steilshoop gerade auch im Vergleich mit Neu-Hohenschönhausen war: Das Campusprojekt war der Anlass einer ganzheitlichen Revision der quartiersbezogenen soziokulturellen Infrastrukturstandorte – und zwar als Gemeinschaftswerk einer Bestandsanalyse von Lawaetz-Stiftung, steg und Bezirksamt Wandsbek. Dies war in Neu-Hohenschönhausen nicht gelungen und Ursache für Konflikte zwischen Trägern, die in Steilshoop nicht ausgefochten werden mussten.

7.4 Ein Querblick durch die Siedlungen: Wer steuert das Erscheinungsbild und die Umgestaltung des öffentlichen Raums?

Das einst positive Image von Großsiedlungen kulminierte oft in der Aussage, man wohne dort schön ‚im Grünen‘. In der Tat grenzen alle drei Siedlungen an einen bedeutsamen regionalen Landschaftsraum, in Steilshoop ist der Bramfelder See um die Ecke, in Neu-Hohenschönhausen kann man – im Wortsinne – direkt in die Brandenburger Landschaft laufen, Scharnhorst liegt eingebettet in die Struktur des Landschaftsraums Ruhr. Doch nicht nur der umgebende Landschaftsraum macht das schöne ‚Wohnen im Grünen‘ aus. Das Verhältnis von Landschaft und Baukörpern kann stimmig gestaltet werden, sodass daraus eine Wohnqualität erwächst. Dazu gehören auch ansehnliche Fassaden, die heute eher in der gezielten Vermeidung von Grautönen liegen, denn die Farbe Grau ist dem negativen Image der Großsiedlung verbunden.¹⁰¹ Wie also der Zusammenhang von Fassadengestaltung, Landschaftsplanung und damit erfolgreicher optischer Erneuerung des Stadtbilds der Großsiedlungen geplant und umgesetzt wurde, soll der folgende Abschnitt zeigen. Egal in welcher Siedlung – es war immer ein materieller Bereich der Planungssteuerung, dem seitens der Akteure hohe bis höchste Relevanz zugemessen wurde: In Steilshoop ist es sogar das begründende Moment des HID; in Scharnhorst ein wesentlicher Baustein der Kooperation der Wohnungsunternehmen auf Quartiersebene und in Neu-Hohenschönhausen dominierte die Freiraumgestaltung ganze Phasen der Stadterneuerung. Nach einer überblickhaften Betrachtung von Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst soll sich ausführlich dem Mittelachseprojekt in Steilshoop gewidmet werden.

Neu Hohenschönhausen: die nichtintendierte Restrukturierung des Landschaftsraums zugunsten der Wohnqualität

Zur Wende war das 1985 begonnene Neu-Hohenschönhausen noch nicht fertig gebaut. Das Grau der Fassaden dominierte nicht nur, weil die frisch gepflanzten Bäume noch klein waren. Das war nicht nur mit ein paar Eimern Farbe zu beheben, sondern hinter der schnell nach 1990 begonnenen Sanierung der Fassaden stand auch eine energetische und technische Sanierung (z. B. der Versorgungsstränge der Bäder und Küchen). Der Wohnraum stand zunächst im Mittelpunkt, denn die zu DDR-Zeiten nicht mehr gebauten Sonderbauten (wie das Kulturhaus auf dem später so genannten Warnitzer Bogen oder das einst geplante Rathaus am Prerower Platz) fielen komplett von der Agenda der Fertigstellung herunter.

Der Freiraum um die Wohnhäuser jedoch blieb auf der Agenda der Baumaßnahmen, wobei es nach 1990 bei der gerade einmal fünf Jahre bestehenden Siedlung schwer einzuschätzen war, ob es sich um eine Nachbesserung (wie in der Förderprogrammatik verbalisiert) oder eigentlich um eine Fertigstellung handelte. Im Zeitraum 1990–1997 hat die Howoge 11.500 Wohneinheiten im Altbezirk Hohenschönhausen saniert (Howoge 1997), das betraf bereits die meisten Bestände der Großsiedlung und machte etwa die Hälfte der damals der Howoge gehörenden Bestände aus. In die Wohnumfeldmaßnahmen flossen in derselben Zeit ebenfalls Millionen (Howoge 2000a) und es wurden im Altbe-

¹⁰¹ Das führt in Extremfällen dazu, dass manche Gebäude nach einer Sanierung den Eindruck erwecken, als wäre das Haus in einen bunten Farbtopf gefallen. Das Narrativ von Farbe und Lebensqualität wäre eine eigene Arbeit wert, erinnert sei daran, dass bereits zu DDR-Zeiten die ‚Hausgemeinschaften‘ – hier als tatsächlich zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss von Mietern gemeint – ihre Eingänge gemeinsam mit Comicfiguren (manchmal sogar aus dem Westen) gestaltet haben, um ihnen Individualität zu verhelfen. Fassadengestaltungsprojekte gehören heutzutage zum üblichen Repertoire der Marketingabteilungen von Wohnungsunternehmen mit Großsiedlungsbeständen.

zirk Hohenschönhausen¹⁰² etwa 70–75 Wohnhöfe bzw. 100 wohnnahe Spielplätze umgebaut. In der Selbstdarstellung (ebenda, 3f.) heißt es: *„Bei der Sanierung der einzelnen Wohnungen und Gebäude legt die Howoge von Beginn an Wert darauf, daß der rekonstruierte Wohnbestand mit den anschließenden Freiflächen ein ästhetisches Gesamtbild ergibt. Auch spielen die Farbgebung, die Einbindung künstlerischer Arbeiten und die Übergänge zum öffentlichen Rum bereits in der Planungsphase eine große Rolle. ... Bolz- und Basketballplätze dürfen genausowenig fehlen, wie die Parkbank unter lauschigen Bäumen. Wie wir aus Mieterumfragen wissen, wollen unsere ... Mieter durch einen modernen Eingangsbereich in ‚ihr‘ Haus treten. ... Dabei beschränkten wir uns aber nicht nur auf rein bauliche Veränderungen, vielmehr integrierten wir die davorliegenden Freiflächen in der Neugestaltung.“* Howoge und Genossenschaften gingen damals sogar ein Wagnis ein, dessen strittige Aspekte heute ex post kaum auffallen. Sie nutzten die städtebaulichen Figuren der Wohngebäude aus, die oft in Rechtecken angeordnet waren, und umzäunten die so entstehenden Wohnhöfe (was Zeilenbauten städtebaulich nicht zwingend vorsahen). Das gelang auch übergreifend zwischen Howoge und Genossenschaften und auch die Privatisierungen erfolgten in Neu-Hohenschönhausen blockweise, sodass es keinen Block gibt, der von Privatisierten und Howoge bzw. Genossenschaften geteilt wird. Das erleichterte die Absprachen – aber die Bürgerschaft war in Teilen durchaus aufgebracht, denn für sie bedeutete es beispielsweise, nicht mehr diagonal durch einen solchen Block abkürzen zu können. Aber was die Wohnungsunternehmen top down verordnet hatten, war eine erste Differenzierung des Freiraums in herkömmliche, aber auch postmoderne Logiken eines Innen und eines Außen – eines inneren Wohnhofs und eines äußeren öffentlichen Raums. Städtebaulich kam ihnen dabei entgegen, dass die Zeilenbauten zwar an beiden Seiten meist Zugänge besaßen, aber das öffentliche Straßenland auch eher ‚klassisch‘ außen um die Wohnblöcke herum angelegt wurde, was nicht auf alle Plattenbausiedlungen zutrifft, die im Schwarzplan solche Hofsituationen aufzeigen.

Die Howoge hat in Bezug auf die Fassadengestaltungen nach ersten Experimenten den Standard für sich entwickelt, für jede Sanierung jeweils zwei Farbgestaltungsvorschläge einzuholen und *„... diese im Rahmen einer Farbverteidigungsrunde zur Diskussion zu stellen. ... Wesentliches Element dieses Prozesses war zum einen der Versuch, Farb- und Gestaltungskonzepte in städtebauliche Ensembles zu koordinieren und zum anderen den Einsatz von Farbe nicht isoliert zu sehen.“* (Howoge 2000b, 3). Auch die Überlegungen der WBG Humboldt sind im Stadtbild sichtbar geworden. Man erkennt deren Gebäude an einer besonderen Gestaltung der obersten Etage, die an ein rotgedecktes Dachgeschoss erinnert.

Ab 2002 ist Neu-Hohenschönhausen gemeinsam mit anderen Ostberliner Großsiedlungen Stadtumbaugebiet geworden, aber von vornherein sollte kein Abriss von Wohnhäusern erfolgen. Das Land Berlin erbot sich vom Bund eine Öffnungsklausel aus, nach der mit Stadtumbau auch Nichtwohngebäude, nämlich soziale Infrastruktur, genauer leere Schulen und Kitas, abgerissen werden können (Strieder 2004). Als dies geklärt war, wurde Stadtumbau Ost genutzt, hierfür Städtebaufördermittel zu bekommen. So weit, so üblich. Der allerdings innovative Aspekt des Stadtumbaus in Neu-Hohenschönhausen lag dann in der Art und Weise, wie mit den entstandenen Brachflächen umgegangen wurde. Ob bewusst oder nicht, die Anlage des Neubrandenburger und des Randowparks folgten demselben landschaftsarchitektonischen Leitbild wie die Anlage des Warnitzer Bogens (später

¹⁰² Für die Jahre 1990–1997 beziehen sich die Zahlen auf die Altbestände der Howoge im Altbezirk Hohenschönhausen, für die Jahre 1998 und 1999 sind bereit Bestände der damals gekauften kommunalen Wohnungsbaugesellschaft im Altbezirk Lichtenberg mitgerechnet.

auch Stadtumbau-Förderung) oder einer Lärmschutzaufschüttung an der Bahn aus den 1990er-Jahren. Letztere ist so ausgestaltet worden, dass sie siedlungsseitig wie ein langgestreckter Naturraum die geographische Mitte des Quartiers (Bahnhof Hohenschönhausen) mit der brandenburgischen Landschaft rund um den Malchower See verbindet. Durch Abrissstandorte (Schulen) konnte mit Stadtumbau Ost an einigen Stellen dieser Streifen verbreitert werden. Auf dem Warnitzer Bogen sollte in der ursprünglichen DDR-Planung das Hohenschönhausener Kreiskulturhaus entstehen. Die Planung zerschlug sich nach der Wende und – erst als Ruderalfläche, dann als Wiese – der Warnitzer Bogen wurde so der erste der innerhalb der Siedlung entstehenden Parks, die landschaftsplanerisch mit der umgebenden brandenburgischen Landschaft korrespondieren und sie quasi in das Quartier hineinholen. Grüne öffentliche Räume in Neu-Hohenschönhausen sind also oft mehr als nur Abstandsgrün im Plattenbau (was es natürlich dort auch gibt). Bei dieser eigentlichen städtebaulichen Intervention gab es allerdings keine besonderen lokalen Steuerungsinstrumente, die Abrisse und Gestaltungen von Parkanlagen wurden herkömmlich top-down durchgeführt (siehe auch die Ausführungen in Kapitel 7.2.2 zum Warnitzer Bogen als Infrastrukturcluster und zur lokalen kulturellen Infrastruktur und in Kapitel 7.2.3 zu den Stadtumbauphasen nach 2002).

Resümierend ist über Neu-Hohenschönhausen allerdings zu sagen, dass erst ex post der Zusammenhang zwischen erstens den Sanierungen der Wohnungen mit Blick auf die städtebauliche Wirkung der Fassaden, zweitens die Gestaltung der Wohnhöfe als auch neu definierte semiöffentliche Binnenräume und drittens die Gestaltung der Parks als Kollateraleffekt des Stadtumbaus und als neu qualifizierte öffentliche Mitten in den Blick rückte. Ebenso inkrementalistisch war die planerische Sicherung der Krugwiesen als Landschaftsschutzgebiet direkt nach der Wende (in der DDR wäre wohl das heute noch bestehende Industriegebiet zwischen den Großsiedlungen Marzahn und Neu-Hohenschönhausen bis an dessen Siedlungskante herangewachsen). Auch die Nutzung des Umstands, aus einer Lärmschutzmaßnahme zwischen den Bahnhöfen Wartenberg und Hohenschönhausen das Anlegen eines Naturraums zu machen und die Ruderalflächen, die bisher den Abstand zur Bahntrasse darstellten und nun ebenso lärmgeschützt waren, zu einem Naherholungsraum zu machen einschließlich eines an Deichwege erinnernden Hochwegs auf der Lärmschutzaufschüttung, war inkrementalistisch.

Alles in allem wurde aber die Gelegenheit genutzt, die Siedlung hinsichtlich ihres Freiraums in Teilbereiche unterschiedlicher Öffentlichkeit, Funktionalität, Nutzbarkeit und Landschaftsutzgrade so zu restrukturieren, dass sich in der Summe eine deutliche Verbesserung der Wohnqualität ergibt – auch weil die Gebäude in ihrer Gestaltung auch städtebauliche Orientierung geben können. Es schien ein gemeinsames Verständnis für die Großmaßstäblichkeit sowohl der Wohngebäude als auch der Freiräume zu geben, sodass die Proportionen des Quartiers durch die diversen Nachbesserungen in eine städtebauliche Balance gebracht werden konnten.¹⁰³

Scharnhorst: Fassadensanierung, Außenanlagen, Höfe – Was nachzuholen ist

Zeitlich mit dem WQM korrelierte in Scharnhorst die Modernisierungsoffensive der beteiligten Wohnungsunternehmen. 2005 starteten sie mit einer umfassenden Sanierung der Gebäude, was wesentlich durch das Dortmunder Wohnungsamt initiiert wurde. Ebenso wie in Neu-Hohenschönhausen in

¹⁰³ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Bezirk Lichtenberg es eine Gender-Mainstreaming-Fachkonferenz war, über die sich ein solches gemeinsames Verständnis zum Umbau der Freiräume in den Großsiedlungen des sechs Jahre zuvor fusionierten Bezirks herauskristallisierte (BA Lichtenberg von Berlin 2006).

den 1990er-Jahren wurden energetische und bauliche Aspekte des Sanierungsvorhabens verbunden und ein gemeinsames Fassadenkonzept entwickelt. Allerdings gab es in Scharnhorst hier tatsächlich auf offizieller Ebene polylaterale Absprachen zwischen den Wohnungsunternehmen und es gab auch eine Bürgerbeteiligung. Insbesondere der Runde Tisch spielte eine Rolle; hier waren personell auch die Mitglieder der Mieterbeiräte miteinander vernetzt bzw. das Nicht(mehr)-Vorhandensein von Mietermitbestimmungsorganisationen bei der privatisierten LEG konnte kompensiert werden, weil ehemals dort ehrenamtlich Tätige beim Runden Tisch ihr Podium fanden. Im Übrigen ließen sich die Vertreterinnen der Wohnungsunternehmen aus der UAK auch offen auf die Diskussion um Fassadengestaltungen ein, denn es materialisierte sich in diesen Diskussionen das Interesse, als Mieter in den Wohnungen bleiben zu wollen. Die Option ‚Loyalty‘ wurde gegenüber der Option ‚Exit‘ angesichts der Sanierung gestärkt. Prozedurale Unterschiede zu den Prozess-Logiken des Stadtumbaus Ost sind nicht vorhanden (vgl. zu diesen exemplarisch: Bernt 2002, 28). Auch das gemeinsame Belegungsmanagement der drei Wohnungsunternehmen geht auf einen prozedural aus ostdeutschen Plattenbaugebieten bekannte Art des Bestandsmanagements zurück: Flankiert durch den §180 BauGB übernimmt man als Wohnungsunternehmen gleich die individuelle Beratung und Betreuung der von Erneuerung (im Stadtumbau Ost: Rückbau) betroffenen Mieter. Und aufgrund der Nachfragesituation in Scharnhorst bot es sich an, dies unternehmensübergreifend durchzuführen, da vielfach Wohnungswechselwünsche aufgrund der Sanierung zwar im Quartier, jedoch nicht bei demselben Unternehmen zu realisieren waren.

Das Ergebnis der Sanierung ist ähnlich wie in Neu-Hohenschönhausen; es ist städtebaulich sowohl der Siedlungszusammenhang als auch die ‚Lesbarkeit‘ der jeweils eigenen Bestände zu erkennen. So gab es bei der Dogewo 21 Balkonsanierungen und neue Außenaufzüge, bei der LEG neu gestaltete Eingangsbereiche (Dortmund 2011, 21). Alle drei Unternehmen gestalteten die Außenanlagen, also das unmittelbare Umfeld neu – auch hier ist wie in Neu-Hohenschönhausen energetische Sanierung bzw. Fassadenneugestaltung und eine Veränderung des öffentlichen Raums bewusst kombiniert worden, weshalb dies hier nicht weiter im Detail ausgeführt wird. Weitere Gemeinsamkeiten von Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen sind zum einen die Umfassendheit und damit die quartiersbezogene Wirksamkeit der Absprachen zwischen den Wohnungsunternehmen, zeitgleich zu sanieren bzw. zu einem benannten Zeitpunkt vollständig sanierte Bestände anzubieten; zum anderen die zeitliche Abfolge von baulicher Sanierung und nachsorgendem WQM. In Scharnhorst sind allerdings beide Prozesse verschränkt (ab 2005 Sanierung, ab 2009 WQM).

Im Unterschied zu Neu-Hohenschönhausen ist diese Modernisierungsoffensive der Wohnungswirtschaft mit der Etablierung des WQM einhergegangen. In Kapitel 6.1.7. ist bereits vorgestellt worden, dass entlang einer Fußgängerachse im Quartier die steg Bespielungsaktionen durchgeführt hat; dies nicht grundlos in damals unmittelbarer Nähe zu den zu sanierenden Häusern. Man kann sich vorstellen, dass das Thema Fassadensanierung hier durchaus eine Rolle gespielt hat, wenn Bewohnerschaft und Professionelle bei diesen Aktivitäten ins Gespräch kamen. Auch deswegen wurde von Beginn des WQM an diese Innovation des aufsuchenden Quartiersmanagements eingeführt. Das hiermit verbundene Spieletonneprojekt ist verstetigt worden und besteht bis heute.

Steilshoop: Das städtebauliche Beinahe-Missverständnis eines zentralen HID-geeigneten Boulevards

Auch in Steilshoop wird saniert, aber das Einzigartige ist die prozedurale Verknüpfung von Freiraum- und Gebäudeerneuerung durch das HID (für einen Überblick sei auf die allgemeine Karte zu Steilshoop in Kapitel 3.1.1 verwiesen). Das Projekt der Mittelachse steht nicht nur für den Typ der Revitali-

sierung der öffentlichen Räume in der Großsiedlung, sondern ist auch der institutionelle Dreh- und Angelpunkt des HID, also der institutionalisierten Einbindung der Wohnungswirtschaft. Nach der entsprechenden Darstellung im ISEK Steilshoop ist die Mittelachse „*die Visitenkarte von Steilshoop. Sie benötigt einen anderen Ausstattungsstandard und eine abgestimmte Reinigung und Pflege, um heutigen Ansprüchen gerecht zu werden. Hierfür kann eine gemeinsame Initiative förderlich sein. ... Die avisierten Maßnahmen beziehen sich auf Kernthemen der Siedlung, die von keinem allein zu bewerkstelligen sind, aber den gesamten Standort tangieren, gleichgültig, wo die Bestände liegen. ... Dadurch soll aus der Perspektive der Grund- und Wohnungseigentümer auch die langfristig gute Vermietbarkeit der Wohnungsbestände und der wirtschaftliche Betrieb der Gewerbeimmobilien gesichert werden.*“ (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 86).

Interessanterweise standen nie die funktionalen Defizite der Achse bei der Sanierung im Mittelpunkt, also das (städte-)bauliche Problem, nicht wie beispielsweise eine Geschäftsstraße stark attrahierende Elemente an beiden Enden der Achse zu besitzen. Das mag auch damit zusammenhängen, dass die Mittelachse auch nach der Sanierung zwar durchaus zum Treffen und Plauschen geeignet sein kann, aber primär immer noch ein Transitraum bleibt. Sie kreuzt das Zentrum und abzweigend von der Achse geht es in Richtung Nord zum Campus, Richtung Süd zum geographischen Zentrum, dem ÖPNV-Knoten Gründgensstraße (wo auch das Stelzenhaus ist). Dass eine mangelnde Gestaltqualität die Aufenthaltsqualität beeinträchtigt, ist unstrittig, aber der Grundansatz des ganzen Projekts ist schon sehr inkrementalistisch, wenn man isoliert die Achse überplant. Im Übrigen ist es auch nicht überraschend, wenn bei minimaler Pflege und damit einhergehender Verbuschung und technischer wie ästhetischer Abnutzung der Gestaltungselemente der 1970er-Jahre die Qualität naheliegend schlecht ist. An der Mittelachse hängt nicht das Wohl und Wehe der Zukunftsfähigkeit Steilshoop, das ist eher durch infrastrukturelle Fragen – Stichworte Campus, Einzelhandelszentrum und U-Bahn-Anbindung – bestimmt. Es gibt deswegen in der Umgestaltung auch kein eigentliches städtebauliches Konzept, denn das einzige, was die Mittelachse bietet, ist tatsächlich jener lineare Raum, der im Wesentlichen alle 20 Wohnringe und damit alle Eigentümer verbindet.

Die Mittelachse als zentrales Projekt des HID

Es war also – durchaus in der Analogie der linearen Geschäftsstraße des etablierten Hamburger BID – ein schnell konsensfähiges Projekt zwischen den Akteuren aus Verwaltung und Wohnungswirtschaft. Außerdem war ein passendes Narrativ für das Experiment HID, dass in der Zeit der ‚Nachbesserung‘ der 1990er-Jahre die Mittelachse nicht geschafft wurde. Und da die öffentliche Hand zwar größter Grundstückseigentümer der Mittelachse ist, aber de facto kreuz und quer über die Achse sich Grundstückstitel mehrerer Eigentümer verteilen, bot sich auch aus steuerungstheoretischen Gründen an, das HID an diesem Projekt auszuprobieren. Teilweise ist der öffentliche Grund und Boden nur 5m breit, wird aber völlig als öffentlicher Raum in öffentlicher Verantwortung wahrgenommen. Da ist es verständlich, dass die Verwaltung die Privaten mit ins Boot holt, auch weil sie i.d.R. mehr Geld pro m² in die Pflege stecken als die Stadt (ebenda).

In der Umsetzung wurde das Projekt aus haushaltsrechtlichen Gründen zweigeteilt. Der Aufgabenträger der Wohnungseigentümer gestaltet eigenständig die äußeren Teile der Mittelachse um, die öffentliche Hand macht dafür die Umgestaltung des ‚Knotens‘ zu ihrem Projekt. Dabei handelt es sich um jenen schon erwähnten namenlosen Platz (sogenannter Marktplatz), durch den die Mittelachse in Ost-West-Richtung verläuft; im Süden des Platzes ist der Nordeingang des Einkaufszentrums (dessen Südeingang wiederum die Gründgensstraße mit ÖPNV-Knoten und eigentlich zentralem Stadtplatz ist), im Norden des ‚Knotens‘ sind es wenige Schritte zum Campus.

Die Wohnungseigentümer haben bis 2017 ihren Teil auch eher geräuschlos umgesetzt. Der öffentlichen Hand kam ein Bürgerbegehren dazwischen. Im Konkreten ging es um den Erhalt von Bäumen. Der Bau- und Fällungsstopp kam kurz vor dem Start der Maßnahme, da die entsprechende mit der KoKo verbundene Bürgerinitiative bereits in kurzer Zeit 1/3 der Unterschriften sammeln konnte. Es wurde dialogisch umgeplant und das Ergebnis wurde von der Initiative akzeptiert, sodass 2017 nur einzelne Fällungen stattfanden, Leitungen erneuert wurden und im Juli 2017 der eigentliche Umbau startete, der 2018 abgeschlossen sein wird (ebenda).¹⁰⁴

Im Unterschied zu Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst stehen bei dem Mittelachseprojekt nicht so sehr die Bespielungen des öffentlichen Raums im Vordergrund des Projekts. Aktivitäten gab es eher in Bezug auf die Projektbegleitung, aber die Grenzen zu einer explizit auf Bespielung zielenden Ausrichtung sind fließend. Ein interviewter Akteur schildert es so: *„Es gab einen Hängemattengarten, eine Stromkastengalerie und weitere Aktivitäten. Das macht das Stadtteilmarketing des HIDs, die sich dafür mit einer Gruppe des Stadtteilbeirats zusammengetan haben. Erst hatten sie im Stadtteilbeirat überlegt, über die Wohnringe zu gehen, aber sie haben doch erstmal auf der Mittelachse angefangen und sind so mit dem HID-Stadtteilmarketing zusammengekommen. Es ist auch ein Boulefeld entstanden, das temporär bespielt wird. Da gibt es auch whatsapp-Gruppen, in denen sie sich dann konkret verabreden. Auch die Bänke werden auf diesen bereits gemachten Plätzen viel stärker genutzt als ich das jemals in den Jahren zuvor gesehen habe. Das ist alles ganz schön.“* Es gibt auch einen Schachklub, der seine Schachfiguren in einem der Wohngebäude aufbewahren kann. Diese – Scharnhorst vergleichbaren – Gemeinwesenaktivitäten laufen über die AWO Pro Quartier, die Auftragnehmerin des HID. Was durch diese allerdings nach dem HID noch leistbar ist, wird sich zeigen müssen, denn auch deren Auftragnehmerschaft ist bis Ende 2017 befristet.

Planungsprozess: Zwischen Standard, Innovation und Eklat in der Beteiligung

Zunächst war die Mittelachse ein HID-Projekt, also war der Lenkungsausschuss, nicht der Stadtteilbeirat die zentrale Instanz der Planung. Denn für die HID-Akteure ist eine Beteiligung der eigenen Institution am Stadtteilbeirat keine Pflicht, sondern die Behördenvertreter stehen in der Mittlerrolle zwischen HID und RISE. Nichtsdestoweniger wurden Stadtteilbeirat und KoKo – oft durch gemeinsame Sitzungen – von vornherein intensiv über das Projekt informiert und Feedback aus dem Quartier in den Lenkungsausschuss gespiegelt. Da ging es meist um Details wie konkrete Standorte für Bänke oder Mülleimer. Die Grundzüge der Planung wurden aber auch durch die Bürger in den Sitzungen nicht berührt. So wurden entlang der gesamten Achse Bankgruppen statt vereinzelter Bänke wie vor

¹⁰⁴ Zum Umbau im Rahmen des HID an sich: Der öffentliche Part wird im Wesentlichen aus Städtebaufördermitteln sowie Mitteln aus dem bezirklichen Haushalt finanziert. Die Wohnungseigentümer finanzieren ihren Part aus den per HID umgelegten Mitteln. Aufschlussreich ist der intensive Dialog im HID um die Pflege, denn die öffentliche Hand hat einen anderen Pflegerhythmus als die Privaten. Die Wohnungsgesellschaften haben einen höheren Etat pro m², allerdings besteht von vornherein das Ziel einheitlicher Pflegeintensität auf der gesamten Mittelachse. Fragen wie die nach der Häufigkeit der Mahd der Rasenflächen und die koordinierte Räumung des Laubs im Herbst sind Teil der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Stadt und HID. Es geht um die Optimierung der bisherigen und etwaig zusätzlichen Leistungen. Zu bedenken ist allerdings, dass die Verbindlichkeit des Mitteleinsatzes über das HID per Umlage beendet sein wird, der Zustand nach 2017 sich lediglich aus den Vereinbarungen ableiten lässt, die bis Laufzeit-Ende des HID geschlossen wurden. *„[F]reilich kann man von den einzelnen Wohnungsunternehmen wieder Geld sammeln, um so etwas wie die Tätigkeiten von AWO-Pro-Quartier weiterzuführen. Das geht dann nur auf freiwilliger Basis und betrifft eher die größeren Unternehmen im Quartier (d.h. Saga und vielleicht noch Vonovia)“* (Interviewaussage eines Akteurs). Da die Vonovia die Wohnungen im Quartier seit etwa 2015 saniert und nach dem Ende des HID und bestimmter Sanierungsmaßnahmen der Wohngebäude beispielsweise an der Gründgensstraße dann Wohnumfeldmaßnahmen als abschließende Phase anstehen, ist gut möglich, dass die Vonovia ein Eigeninteresse entwickelt, sich hier auch zu engagieren.

dem Umbau angelegt und es verschwanden viele kleinere Ecken und Wege zugunsten einer klaren Wegeführung.

Die Bürgerschaft war also nur formal an der Planung beteiligt, es drängte sich hier auch der Eindruck auf, dass gestalterische Aspekte dem Aspekt des späteren Pflegeaufwands nachgeordnet wurden (ebenda) und dass die Wohnungseigentümer im Lenkungsausschuss schon sehr verdeutlichten, dass sie als Zahlende der Maßnahme auch die Entscheidung über die Details der Maßnahme treffen. Ein Akteur schilderte das Dilemma im Interview: *„Der Vertreter des Beirats im Lenkungsausschuss hat immer versucht, das, was er meinte, die Bürger vor Ort für sinnvoll erachten, einzubringen. Was er nicht konnte, war über die Ergebnisse des Lenkungsausschusses zu berichten. Die Sitzungen des Lenkungsausschusses sind einschließlich ihrer Protokolle nicht öffentlich.“* Auch das Bezirksamt hat nur Rederecht im Lenkungsausschuss. Es hat versucht, das Ganze zu begleiten, war aber nicht die Verwaltungsebene, die über die Verwendung der Mittel mitbestimmen konnte.

Vergleichsweise innovativ ging die gemeinwesenorientierte AWO Pro Quartier als Auftragnehmerin des HID vor. Sie begleitete die Planungen durch Workshops vor Ort. Sie nutzten für die Bürgerbeteiligung Zelte an der Mittelachse. Bei 5–6 Veranstaltungen kamen insgesamt über 200 Menschen. Dies war nicht in die allgemeinen Dialogstrukturen des Quartiers eingebettet, was in ähnlicher Form auch das ein oder andere Stadtumbau-Ost-Projekt in Neu-Hohenschönhausen betraf, wo erst nach 2010 kollektiv und Schritt für Schritt gelernt wurde, dass Projekte wie diese eben genau die materiellen Gegenstände sind, für die ansonsten thematisch eher unspezifische, aber eindeutig gebietsbezogene Institutionen wie ein RISE-Quartiersmanagement in Steilshoop oder ein Stadtteilzentrum der Bürgerkommune Lichtenberg da sind. Aber in der Logik der Hamburger BID ist eben ein eigenständiger Auftragnehmer, die AWO Pro Quartier, beauftragt worden, Beteiligung und Marketing für das HID zu machen. Das RISE-QM hätte dafür auch gar nicht im Rahmen seiner Auftragnehmerschaft vom Bezirksamt die entsprechenden Ressourcen besessen. Es besitzt zwar qua beratender Rolle im Lenkungsausschuss die Kenntnis der Planungsprozesse, kann diese aber dem Stadtteilbeirat gegenüber nicht vollständig transparent machen (die schon erwähnte Nicht-Öffentlichkeit der Lenkungsausschusssitzungen und -protokolle).

Ob angesichts dieser Ausgangssituation absehbar war, dass es früher oder später zum Eklat kommen würde, war nicht abzusehen. Dass bestimmte Details einer Planung auch erst kurz vor Beginn durch die zu Beteiligten bewusst wahrgenommen wurden und seinerzeit im formalen Prozess unbeachtet blieben, gehört seit ‚Stuttgart 21‘ zum Allgemeingut der Planungspraxis. Ob also die Mitglieder der KoKo bzw. des Lenkungsausschusses nun früher hätten öffentlichkeitswirksam merken sollen, dass ihnen die geplanten Baumfällungen am Knoten nicht passen, ist also müßig zu diskutieren. Jedenfalls, als sie damit 2016 öffentlichkeitswirksam wurden, spielten sie auf der Klaviatur moderne Beteiligungsinstrumente und initiierten ein Bürgerbegehren gegen Baumfällungen. Und sie erreichten damit auch, dass die KoKo wieder zum stärker wahrnehmbaren Akteur wurde.

Durch die gemeinsamen Sitzungen von KoKo und Stadtteilbeirat bzw. die Doppelmitgliedschaft von Mitgliedern der zivilgesellschaftlich verfassten KoKo im formell verfassten Stadtteilbeirat des RISE-Quartiersmanagements war die KoKo als eigenständige Institution bedeutungsarm geworden (siehe die Ausführungen zur KoKo in Kapitel 6.3.6). Sie hatte nun ein Thema und eine Gelegenheit, sich gegen den Stadtteilbeirat bzw. dessen Führung – das Quartiersmanagement – zu stellen und dabei für eine Sache zu kämpfen. Und dies mit Erfolg: Die Planungen wurden gestoppt und es wurde umgeplant. Offenbleiben muss die Frage, ob bei einer anders vernetzten Institutionenstruktur in Steils-

hoop das Thema Baumfällungen am Knoten bereits 2013/14 hätte mit dem nun erzielten Ergebnis anders gesteuert werden können. Doch der eigentlich interessante nachhaltige Effekt dieses Eklat ist ein anderer. Im Stadtteilbeirat entstand eine Gegnerschaft zum Bürgerbegehren, denn andere Mitglieder des Gremiums wollten keine Verzögerung des Mittelachsenprojekts hinnehmen.

Das hat die Zusammenarbeit beider Gremien, KoKo und Stadtteilbeirat, erschwert, wie ein interviewter Akteur schildert: *„Das hat auch zu einer Entfremdung zwischen Beiratsmitgliedern und den Leuten aus der KoKo geführt. Die Eskalation fand hauptsächlich zwischen den eher sozialdemokratisch und eher zur Linken tendierenden Leuten statt. Dazwischen saßen die Migranten, die sich auch deswegen zurückgehalten haben, weil ihnen die Diskussion an sich nicht gefiel. Sie meinten, dass man doch gemeinsam was anderes machen sollte. Da wieder hinzubekommen, dass sich ein Quartiersgremium breit aufstellt und wieder in der Diskussion bleibt, ist sehr schwierig. Dafür wird es wieder intermediäre Kompetenz brauchen.“* Die Mittelachse wurde also exemplarisch zur Klärung genutzt, wie das Verhältnis zwischen, vom Quartiersmanagement geführten Stadtteilbeirat und der zivilgesellschaftlich verankerten KoKo ist.

Weiter schildert derselbe Akteur: *„Die Wiederbelebung der KoKo und der Bürgerentscheid haben etwas miteinander zu tun. Es ging darum, sich zu profilieren und eigene Strukturen wieder aufzubauen. Uns hat dieses Bürgerbegehren sehr überrascht. Diejenigen, die das initiiert haben, waren die ganze Zeit dabei. Sie waren Mitglieder, z. T. Sprecher des Stadtteilbeirats. Es gab auch innerhalb des Stadtteilbeirats nie einen Antrag auf Änderung der Planung. Es ist quasi von außen kommend versucht worden, die Planungen zu kippen.“*¹⁰⁵

So wie es scheint, hat das Mittelachseprojekt – und zwar der Teil, der komplett von der öffentlichen Hand verantwortet wird – dazu geführt, dass sich beide Institutionen, also Gebietsbeirat und KoKo, profilieren konnten – beides Institutionen, deren Profil weniger klar ist als die Profile vergleichbarer Institutionen in Neu-Hohenschönhausen (hier: Stadtteilrunde) und Scharnhorst (hier: Runder Tisch). Dies ermöglicht zumindest Alternativen für die Verstetigung.

Kritische Würdigung der Empirie

Der erst in größerem Zeitabstand erkennbare Zusammenhang zwischen Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst ist bemerkenswert. Scharnhorst ist die erste Großsiedlung der Sozialen Stadt – durch den NRW-Vorläufer von 1994 – und es wurde sich auf das Beseitigen funktionaler Missstände konzentriert. Dass es auch optische Missstände gab und die verblassten Fassaden auf ein wohnungswirtschaftliches Problem hinwiesen, wurde dann zu einer treibenden Kraft für das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement. In Neu-Hohenschönhausen stand zuerst die Platte mit ihren grauen Fassaden (und relational geringen Wohnstandards) oben auf der lokalen Agenda. Die Wohnumfeldverbesserungen der 1990er-Jahre sind dementsprechend vom Sanieren der Wohnungen, Gestalten der Freiräume und Aufhübschen der Fassaden geprägt – und auch der sich zeitlich anschließende Stad-

¹⁰⁵ Ein anderer interviewter Akteur schildert den Eklat ebenfalls: *„Der Eklat entzündete sich an den Baumfällungen für die Mittelachse und dem dann folgenden Bürgerbegehren. Aber da war unterschwellig viel mehr dabei. Die Unterschriftenaktion gegen die Baumfällungen hat den Akteuren der ‚Opposition‘ Aufwind gegeben. Das sind diejenigen, die aus dem Beirat ausgeschieden sind. Aber sie vertreten nicht die breite Meinung der Steilshooper Bürger. Sie wollen eben immer gefragt werden. Sie sehen sich als die Herrinnen und Herren von Steilshoop – sie können pragmatisch sein, wollen dies aber nicht immer. Im Nachhinein kann man sich auch die Frage stellen, ob man sich nicht auch andere Koalitionen hätte suchen können und bestimmte Sachen schneller hätte durchdrücken können. ... Die Koko ist natürlich lauter, gerade mit ihrer Website. ... Die Koko ist schon sehr aktiv und geht auf die Politik zu, schreibt auch gerne mal einen Brandbrief an den Bürgermeister.“*

tumbau hatte seinen Schwerpunkt auf der Gestaltung der teils ‚selbst‘ verursachten Landschaftsräume. Erst mit dem Welsekiezmanagement ab 2008 einerseits und der Weiterentwicklung der Bürgerkommune ab 2010 andererseits kam indirekt der Soziale-Stadt-Gedanke in das Quartier, eben nicht nur in Steine (und Pflanzen) zu investieren, sondern auch in die Menschen. In Scharnhorst war es wie geschildert umgekehrt, erst Soziale Stadt, dann quasi ein aufwertender Stadtumbau. Aus der ex post-Sicht einer langfristigen Weiterentwicklung der Siedlungen im nachmodernen Zeitalter der Erneuerung (beginnend mit den IBAs in Berlin und NRW) kommen beide zu demselben Ergebnis: Ein hochwertig gestalteter Landschaftsraum gehört eben genauso zu einer guten Siedlung dazu wie die Errungenschaften der Sozialen Stadt.

Gerade das in Neu-Hohenschönhausen durchgeführte ‚Neuaufteilen‘ der öffentlichen Räume in ein Außen und ein Innen (mit allen real vorhandenen Zwischenzuständen) hat wesentlich zur in der Wahrnehmung der Bewohnerschaft positiv bewerteten Wohnsituation beigetragen. Dass Stadtumbau hier dem Grunde nach keine eigenen Akzente gesetzt hat, sondern nach dem Fokus auf die Wohnhöfe nun den Fokus auf die großen öffentlichen Parks der Siedlung gesetzt hat, ist dabei gerade kein Nachteil, sondern eine vorteilhafte Kontinuität. Auch die naturschutzrechtliche Sicherung der Krugwiesen als Teil der umgebenden Barnimer Feldmark und die Nutzung der Lärmschutzmaßnahme am Eisenbahnaußenring zur Anlage eines langgestreckten Parks zwischen den Bahnhöfen Wartenberg und Hohenschönhausen scheinen ex post strategische Entscheidungen zugunsten der Siedlungsform Großsiedlung zu sein. Real waren es eher inkrementalistisch geprägte Entscheidungen, dies aber auf der Basis eines klugen Verständnisses von Stadt und Landschaft. Wenn nun in Scharnhorst konzertierte gemeinsame Aktivitäten der Wohnungswirtschaft in Bezug auf die Freiraumgestaltung der kooperativen Aktivität zur Fassadengestaltung folgen sollen, wird sich zeigen, wie die Freiraumpotenziale der Siedlung herausgestellt werden können.

Steilshoop jedenfalls hat dies ganz fest vor – und selbst wenn das gesamte HID sonst keinen Sinn gemacht hätte, die landschaftsplanerische Sanierung der Mittelachse als herausragendes Element des modernen, die Landschaft einbeziehenden Siedlungsbaus allein ist ein konzertiertes Agieren der anliegenden Wohnungseigentümer wert. Auffällig ist hier, dass es wie beim Campusprojekt eine Auslagerung der Planungs- und der Gemeinwesenaktivitäten an einen separaten Auftraggeber – AWO Pro Quartier – gegeben hat. Weder gab es wie in Scharnhorst die unmittelbare institutionelle Verknüpfung wie dort durch die steg noch wie in Neu-Hohenschönhausen die geregelte Vernetzung von gebietsbezogener Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit. Was in Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen allerdings im Prozess deutlich ablesbar war – dies ist auch der eigentliche Grund, warum diese beiden Fälle vertieft wurden – ist der Konflikt in der Beteiligung der Bürgerschaft (Steilshoop) bzw. in der Akteurslandschaft (Neu-Hohenschönhausen) wegen der fragmentierten Institutionen – in Steilshoop die Fragmentierung zwischen RISE und HID, in Neu-Hohenschönhausen zwischen LAP und Stadtteiltrunde.

Ebenfalls bemerkenswert ist, dass in allen drei Siedlungen die Erneuerung in der ex post Betrachtung deutlich strategischer geplant erscheint, als sie es jemals war. Wenn in den 1990er-Jahren in Scharnhorst Soziale Stadt und in Neu-Hohenschönhausen Wohnumfeldverbesserung gemacht – und das jeweils andere ausgelassen – wurde, so fand dies an keiner Stelle vor dem Hintergrund statt, dass man sequenziell dachte und die eine Phase der anderen Phase folgen lassen wollte. Der ganzheitliche Ansatz war nicht, der jeweils ausgelassene Aspekt – Sanierung der Wohngebäude in Scharnhorst, sozialer Zusammenhalt in Neu-Hohenschönhausen – wurde nicht gedacht oder die Förderprogramme wurden zu eng interpretiert umgesetzt. Dass in beiden Quartieren sequenziell dann doch Förde-

rungen stattfanden, die am Ende ganzheitliche Ergebnisse brachten, war auch Glück. Gleiches gilt insofern auch für Steilshoop, als dass HID und RISE zwar abhängig voneinander gedacht wurden, aber in der Alltagsrealität manches zwischen den Institutionen besser zusammenlief als beim Design der Institutionen vorgesehen. Dies bleibt ein Kritikpunkt.

Als Ausblick soll noch eine kurze Anmerkung zum Städtebau stehen: Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen besitzen die Gemeinsamkeit des Innen und Außen – was in Neu-Hohenschönhausen ein gegenüber der vorherigen Phase innovativer Ansatz war, ist in Steilshoop Routine: das Gestalten der innenhofartigen Bereiche als halböffentliche Räume, die nur bedingt zugänglich erscheinen (was die Wegeleitung betrifft), aber de jure öffentliche Räume sind. Wo in Neu-Hohenschönhausen so etwas wie eine landschaftsplanerische Handschrift aus der Zeit der 1990er-Jahre erkennbar sein könnte, stellen sich in Steilshoop die Innenhöfe sehr divers dar – auch und gerade in Abhängigkeit davon, wer und wie viele in einem der Ringe Eigentümer ist bzw. sind. Aber was für Scharnhorst gilt, wird auch für Steilshoop gelten. Viele Sanierungsmaßnahmen an den Gebäuden stehen bei den großen Eigentümern erst in den Jahren nach 2017 (dem Abschluss der ersten Maßnahmen an der Mittelachse) noch an – die Frage nach den Fähigkeiten, die Hofsituationen qualitativ hochwertig zu gestalten, muss einstweilen offenbleiben.

7.5 Am Beispiel Neu-Hohenschönhausen: Die Nutzbarkeit des öffentlichen Raums in Großsiedlungen

Der Cluster Warnitzer/Falkenbogen ist in Kapitel 7.2.2 schon sehr ausführlich als Herausforderung sozialer Infrastrukturplanungen dargestellt worden, doch ein Projekt verdient eine besondere Betrachtung: das Kirchplatzprojekt. Hinter diesem Namen verbindet sich ein besonderer Ansatz der Bespielung des öffentlichen Raums. Projekte dieser Art kommen immer mehr in Soziale-Stadt-Gebieten vor, in ihnen manifestiert sich aber auch die besondere Herangehensweise in Großsiedlungen und der Umgang mit deren doppelter Unmaßstäblichkeit – sowohl der Großmaßstäblichkeit der Gebäude als auch jener des öffentlichen Raums. Der Siedlungsbau der Moderne hat einen spezifischen öffentlichen Raum hervorgebracht, der schlechtenfalls Anonymität und Vereinsamung als Eindruck hinterlässt, im besten Fall als gestaltete und nutzbare Stadtlandschaft das ‚Wohnen im Grünen‘ attrahiert. Für das Kirchplatzprojekt gab es also – auch basierend auf den Erkenntnissen, die weiter oben in Kapitel 7.2.5 dargelegt sind – mehrere Ursachen:

- └ schwache Nutzung des Teilraums zwischen Kirche und Falkenbogen, dies auch in Relation zu anderen Teilräumen des Clusters Warnitzer/Falkenbogen einschließlich der Häufung von Leerständen gerade dort,
- └ fehlende Wahrnehmbarkeit der unterschiedlichen kulturellen Infrastrukturen in diesem Cluster,
- └ vorhandene Potenziale soziokultureller Aktivität durch die vereinzelt Aktivitäten der Jugendfreizeiteinrichtung und des Stadtteilzentrums dort,
- └ Bezugnahme zum Lokalen Aktionsplan für Demokratie und Toleranz und dem Wunsch, Projekte durchzuführen, welche zielgruppenübergreifend sind und auch bisher wenig präsente Bewohnergruppen adressieren – insbesondere Migranten.

Das Kirchplatzprojekt: die Besonderheit des Ortes

Der Kirchplatz ist eine unbenannte Freifläche, die sich im Cluster Warnitzer und Falkenbogens befindet (siehe Abbildung 3 in Kapitel 3.1.3). Wo sich auf der südlichen Seite der Ausfallstraße Falkenberger Chaussee am Warnitzer Bogen eine deutliche Zweiteilung des öffentlichen Raums in Ladenpromenade und Grünfläche ergibt und dementsprechende Nutzungen stattfinden, ist die Situation nördlich der Falkenberger Chaussee unsortiert: Es gibt auch hier Fußgängerbereiche vor den Läden, diese sind aber eher flächig, nicht als durchgehende Promenade erlebbar und gehen z. T. in Abstandsgrünflächen über. Es sind auch Niveauunterschiede, also kleine Treppen vorhanden. Zwischen der hinteren Ladenzeile, dem Supermarkt und der Kirche ergibt sich eine z. T. von Kleinstgrünflächen unterbrochene Platzfläche. Der Platz ist eher einem Transitraum vergleichbar, obwohl Kirche, Supermarkt und Stadtteilzentrum (im Laden) direkt angrenzen. Auch sind genau an dieser Stelle die größten Vermietungsschwierigkeiten der Howoge als Eigentümer in diesem Abschnitt der Ladenzeile zu erkennen, obwohl andere Abschnitte sogar Weggänge von Rossmann 2013 und Lidl 2014 verkrafteten, also die Läden recht schnell an lokale Geschäfte vermietet werden konnten.

Die interessante Aufgabe des Welsekiezmanagements war es nun, verschiedene kleinteilige Problemlagen und unterschiedliche, sich teils nicht bekannte Akteure miteinander zu verknüpfen und ein Projekt für diesen Ort zu entwickeln, welches sowohl die Vermietungsschwierigkeiten adressiert als auch den Platz belebt – und das bei geringsten Aufwänden – denn der Kirchplatz liegt knapp außerhalb des Fördergebiets. Genutzt werden durften – mit Sonderbegründungen – einige Prozessmittel aus dem Stadtumbau mit dem schönen Namen ‚Freiwilliges Engagement in Nachbarschaften‘ bzw.

FEIN (siehe Kapitel 7.2.5), mit welchen 2010 einzelne Aktivitäten finanziert wurden und das eigentliche Projekt vorbereitet wurde. Dies konnte dadurch realisiert werden, dass sich das Welsekiezmanagement leisten konnte, den Verein Stadtgeschichten e.V. bzw. dessen Mitglieder als Projektmitarbeiter des Welsekiezmanagements mit der Koordination zu beauftragen: Förderprogramm war der Lokale Aktionsplan für Demokratie und Toleranz des BMBSJS, landläufig als ‚Aktionspläne gegen Rechts‘ bekannt. Das Welsekiezmanagement war dort wie oben erwähnt in dem Begleitgremium und hat als einziger mit dem professionellen Hintergrund der Stadtplanung dort – mit anderen Akteuren – auch einen Schwerpunkt für demokratiefördernde Aktivitäten im öffentlichen Raum mit durchgesetzt.

Außerdem stellte die Howoge je einen leerstehenden Laden (Wechsel des Ladens 2011/12). Informell gab es also folgende faktische Kombination von Förderungen, die auf einer rein informellen Ebene zu einem vier Jahre laufenden Projekt (2010–13) verbunden wurden: Die Howoge stellte den Laden, etwas Material (z. B. Bänke) und Personalressourcen im Welsekiezmanagement; es gab FEIN-Mittel aus dem Stadtumbau und der Lokale Aktionsplan finanzierte Höhepunktveranstaltungen (2011–13), kleinere Anschaffungen und die Koordinationsleistung von Stadtgeschichten e.V. Hinzu kamen die kommunalen Mittel, die ohnehin in die Jugendfreizeitstätte und die Jugendkunstschule als Regelfinanzierung fließen sowie das ehrenamtliche Engagement der ev. Kirchengemeinde. Dieses besteht in diesem Kontext hauptsächlich darin, den ursprünglichen Laden seit 2012 als Tafel, also Essensausgabe für Arme zu nutzen. Dieses Konglomerat an Ressourcen bedeutete zwar einen gewissen, nicht immer konfliktfreien Steuerungsaufwand, da jeder Akteur und jeder Finanzierungshintergrund auch ein gewisses Eigeninteresse mitbrachte. Was am Kirchplatz geschah, ist im Rahmen des Projekts durch Stadtgeschichten e.V. dokumentiert worden.

Das Kirchplatzprojekt: die Durchführung (Vgl. Blodau-Konick et al. 2013)¹⁰⁶

2001/02 wurde der Kirchplatz fertiggestellt. Ab etwa 2006/07 drohte der Platz zu einem Treffpunkt von Alkoholikern und teilweise rivalisierenden Jugendgruppen zu werden. Mit finanzieller Unterstützung der Howoge im Zusammenhang mit dem damals neu eingerichteten Welsekiezmanagement wurden Tische und Bänke sowie Spielgeräte angeschafft. Die Kirche öffnete ihre Türen (für Küche, Wasser, Strom, Rückzug an Regentagen). Die Kinder nahmen sich der Bänke und später auch der Betonmauer an, die Schmierereien hörten auf. Ab 2010 beteiligte sich die Jugendkunstschule mit einem Malangebot für Kinder an den Aktivitäten. Eine Gruppe von Jugendlichen aus der bezirklichen Jugendfreizeiteinrichtung Leos Hütte engagierte sich sehr stark an dem Vorhaben, das ohne ihren Einsatz so nicht möglich gewesen wäre. Im Winter stellte die Howoge dem Welsekiezmanagement dort ein leerstehendes Ladenlokal als Winterquartier für die Kirchplatzaktivitäten zur Verfügung. Ein regelmäßiges Angebot schaffte Verlässlichkeit und die Möglichkeit, neue Bekannte wieder zu treffen und sich längerfristig einzubringen. Einmalige Veranstaltungen setzten Höhepunkte der Belebung des Platzes und stärkten durch das gemeinsame Vorbereiten die Vernetzung zwischen den Akteuren. Ein Tisch, der jeden Montag auf dem Platz aufgebaut wurde, und die ganz einfache Einladung dazu: Möchten Sie eine Tasse Kaffee oder Tee trinken? Manchmal brauchte es nicht viel mehr, um Begegnungen zu ermöglichen. Im zweiten Jahr wurde der Tisch zum Wiedererkennungsmerkmal. Tee aus verschiedenen Ländern, traditionell serviert, konnte verkostet werden. Die Teenachmittage wurden

¹⁰⁶ Der Text dieses Unterkapitels ist in bearbeiteter Form der Broschüre ‚Ein ungewöhnlicher Ort der nachbarschaftlichen Begegnung‘ entnommen (Blodau-Konick et al. 2013), herausgegeben von Stadtgeschichten e.V. als Fördermittelempfänger des LAP im Auftrag des Welsekiezmanagements (vertreten durch Arvid Krüger).

kombiniert mit Livemusik, Laternenbasteln oder Gärtnern. Bei Sport und Spiel traf man sich jeden Mittwoch auf dem Kirchplatz, zu Bastel- und Malkunst, Reinigungsaktionen (regelmäßiger Frühjahrsputz, Streichen der Bänke), zum einfach nur Zuschauen und Reden. Die hauseigenen DJs sorgten für Musik. Auf dem Kirchplatz wurde das Mondfest zum Anlass, ein buntes, interkulturelles Fest zu feiern; z. B. mit vietnamesischem und deutschem Tanz- und Musikprogramm, Laternenbasteln, einem Laternenumzug um den Block, einem Fotoshooting, Märchenzelt, Kulinarischem von hier und dort. Das Mondfest bildete in beiden Jahren den herbstlichen Abschluss der Sommeraktivitäten auf dem Platz. Im Winter wurden die Aktivitäten teilweise in dem leerstehenden Laden fortgesetzt, der im Sommer bewusst nur als Lager und Schaufenster genutzt wurde, um tatsächlich den Platz zu bespielen. Stadtgeschichten e.V. hat in der Broschüre auch das Netzwerk dokumentiert (Abbildung 29), aus dem hervorgeht, dass ein Ziel des Kiezmanagements erreicht wurde, Anwohner jenseits üblicher Zuschreibungen ihres sozialen bzw. ethnischen Status' zu erreichen. Die Zielgruppen waren erstens Alteingesessene (z. B. von der Gemeinde oder den sogenannten Strickmädels aus der Seniorenbegegnungsstätte). Zweite Zielgruppe waren Neubürger, hier insbesondere solche, die in ihrer individuellen Wohnkarriere nicht unbedingt damit rechneten, durch Verdrängung anderswo in der Stadt in Neu-Hohenschönhausen zu landen; diese Gruppe war erstaunlich unter den Engagierten vertreten, die allwöchentlich vorbeikamen: Bücher tauschten, Gitarre spielten, mit auf- und abbauten o.ä. Die weiteren beiden Gruppen waren eher distinkt zu identifizieren: die Jugendlichen aus Leos Hütte einerseits und die Vietnamesen andererseits, die das Eigeninteresse mitbrachten, auch im Stadtteil als Wohlfahrtsverein präsent zu sein.

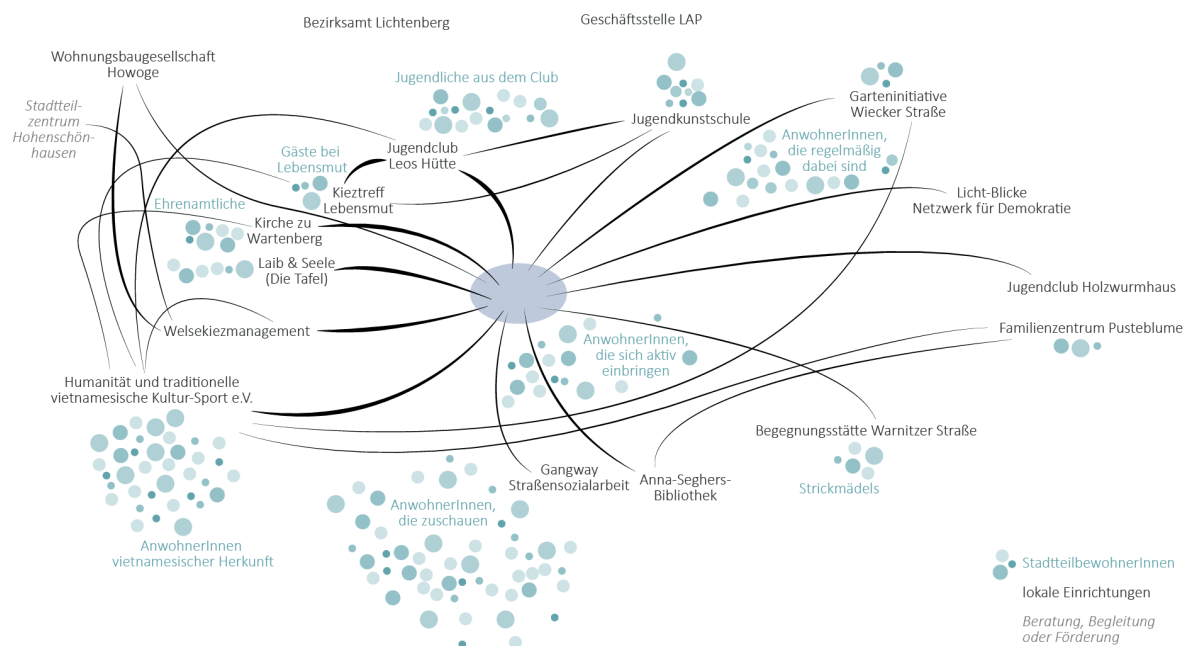


Abbildung 29: Das Kirchplatz-Netzwerk (eigene Darstellung nach Blodau-Konick et al. 2013, 23)

Kritische Würdigung der Empirie

Die spezifische Akteurs- und Finanzierungskonstellation führte dazu, dass einerseits das Projekt auf bestehenden Aktivitäten aufgebaut und entsprechend der Ziele des Projekts die ‚Leerstellen‘ bei der netzwerklichen Betrachtung dieser Aktivitäten gefüllt werden konnten; z. B. durch die Akquise des vietnamesischen Wohlfahrtsvereins, wo der Kontakt über die Stadtteiltrunde hergestellt werden konnte. Das führte dann zu einem von außen schwer nachvollziehbarem Kleinstprojekte-Inkrementalismus. Ein gewisser Teil der Aktivitäten, die auf dem Kirchplatz stattfanden, wurde expli-

zit nicht als Teil des Kirchplatzprojekts gelabelt. Die kommunale Jugendfreizeiteinrichtung Leos Hütte hat z. B. sehr darauf geachtet, dass ihre Aktivitäten auf dem Kirchplatz primär als Teil der hinausreichenden Jugendarbeit verstanden wurden, zu der alle kommunalen Jugendfreizeiteinrichtungen verpflichtet waren. Bei der Jugendkunstschule ergab sich der Eindruck, dass der Kirchplatz für sie schlicht eine Werbeplattform war; das hat sicherlich auch mit dem Selbstverständnis als bezirkliche Kunstschule zu tun: mit regionalem Einzugsgebiet statt der Nachbarschaft. Den Förder- bzw. Arbeitgeber (Kulturamt)¹⁰⁷ hat in dieser Zeit auch mehr die inhaltliche Ausrichtung der Jugendkunstschule interessiert und weniger die Tatsache, dass diese in ihrer Nachbarschaft hinausreichend arbeitete. In dem Verhältnis der Einrichtungen zu ihren sektoralen Fördergebern waren andere Themen auch in Bezug auf das regionale Netzwerk relevanter als die ortsbezogene Kooperation.

Zudem waren die Akteure bei der Mittelvergabe vom LAP und vom Verfügungsfonds Konkurrenten (bei FEIN nicht, da der Welsekiezmanager als Mittelsteuerer für FEIN 2009–11 angesichts der ex ante selbst formulierten Projektvorschläge auf Ausschreibungen verzichten konnte. Im LAP dagegen waren die Akteure des Kirchplatzes (Welsekiezmanager, Lebensmut/Stadtteilzentrum, Jugendamt, sogar die jugendlichen Nutzer von Leos Hütte selbst¹⁰⁸) sowohl Gremienmitglieder zur Mittelentscheidung, Antragsteller für z. T. konkurrierender Projektvorschläge anderswo wie auch auf dem Kirchplatz, eigentlich auch gemeinsame ‚Betreiber‘ der netzwerklichen Infrastruktur und Vertreter ihrer Träger bzw. politisch konkurrierenden Abteilungen im Bezirksamt.¹⁰⁹ Dass hier Gerangel um Finanzmittel einer Mehrebenenlogik unterliegen musste, blieb nicht aus. Dadurch wurde die inhaltliche Führung des Projekts, die einem quartiersexternen Verein im Namen des Welsekiezmanagements übertragen wurde (und dessen Grundfinanzierung, in etwa ½ Stelle die Howoge übernahm), erschwert. Der Verein Stadtgeschichten e.V. musste sich zudem auf eine Mittlerrolle zwischen den beteiligten Trägern beschränken, weshalb es insbesondere schwierig war, netzwerkliche Impulse in das Quartier zu geben.

- └ Viele Aktionen auf dem Kirchplatz fanden tageweise und segmentiert statt: Es gab einen Tag der Jugendlichen und einen Tag der Vietnamesen. Ob geringe Ressourcen oder gewisses Desinteresse verhinderten, dass sektorübergreifender gearbeitet werden konnte, lässt sich nicht einschätzen.
- └ Die spezifischen Aktionen von spezifischen Trägern auf dem Kirchplatz sprachen auch spezifische Zielgruppen an. Zudem gab es Berührungsängste, mit Armen zu arbeiten; gerade die Formalisierung der Jugendarbeit (Führungszeugnisse, Kinderschutz) erschwerte die Arbeit im allen Menschen zugänglichen öffentlichen Raum.

¹⁰⁷ Es handelt sich um ein Hybrid, welches die Rollenverständnisse und Loyalitäten zusätzlich beeinflusst: Die Jugendkunstschule wird von einem Freien Träger betrieben, der sich im Betrieb auf öffentliche Angestellte stützt, die im Rahmen der Privatisierung an diesen ‚ausgeliehen‘ wurden. Lichtenberg hatte nur eine Jugendkunstschule zum Privatisieren. Bei Jugendklubs und Kitas wurde damals konsequenter gehandelt: Entweder es wurde privatisiert und die bis dato kommunalen Mitarbeiter erhielten ein Übernahmeangebot des neuen Trägers, oder es wurde weiter kommunal betrieben – entsprechende Versetzungen innerhalb des Jugendamts eingeschlossen. Lichtenberg behielt bewusst vier Jugendfreizeiteinrichtungen in eigener Regie und einen relevanten Teil der Kitas im Rahmen des Eigenbetriebst Nordost.

¹⁰⁸ Das Begleitgremium ermöglichte auch Vertretern der Jugendlichen Sitz und Stimme im Begleitgremium.

¹⁰⁹ Der Welsekiezmanager war bis Ende 2011 dem SPD-Stadtrat für Stadtentwicklung zugeordnet, anschließend derselben Person als Bürgermeister. Die Linke führte sowohl vor als auch nach den Wahlen 2011 das Jugendamt, Jugendstadträtin nach 2011 war die vormalige Bürgermeisterin. Linke und SPD stellen in dieser Reihung die beiden größten Fraktionen in der BVV seit den Mitt-Neunzigern, sie sind sozusagen die konkurrierenden ‚Volksparteien‘ um das Bürgermeisteramt seit der Fusion 2001 (Linke 2001–2011, seit 2016; SPD 2011–2016).

- └ Es gab nur rudimentär eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt, da die beteiligten Akteure streng darauf achteten, ihre jeweiligen Beiträge in einen institutionenspezifischen Zusammenhang zur Eigenwerbung bei den jeweils eigenen Mittelgebern zu stellen.

Wäre der Kirchplatz ein technisches statt ein soziales Infrastrukturprojekt gewesen, würde man zu der Einschätzung kommen, dass aufgrund einer schwachen Ausgestaltung der Ebene der Gesamtsteuerung des Projekts die einzelnen Gewerke nicht immer reibungslos ineinandergriffen. Nichtsdestoweniger war das Projekt ein Erfolg in Bezug auf die Netzwerkstruktur, denn in der Sache wurde dann doch zusammengearbeitet. Und eines der Hauptziele der Howoge wurde insofern erreicht, als dass erstmal tatsächlich diverse Bewohnerschichten des Quartiers angesprochen werden konnten. Sowohl Ärmere fingen an, sich an Projekten zu beteiligen – auch wenn nur ein Bruchteil der wöchentlichen Tafel-Nutzer angesprochen werden konnte und die Vietnamesen wurden mit ihrem Verein sozusagen in die Institutionenlandschaft des Quartiers aufgenommen. Dies war insbesondere das Ziel der Kolleginnen aus der SRO, auch um den ethnisch geprägten Verein eine angemessene ‚Adresse‘ in der Nachbarschaft zu ermöglichen. Sogar einen privatwirtschaftlichen Ansiedlungserfolg gab es. Ein Cateringunternehmer namens ‚Der Thüringer‘ verlagerte 2014 seinen Sitz vom Dorf Falkenberg in den Falkenbogen – den zweiten Kirchplatzprojektladen – um dort seinen Cateringbetrieb zu vergrößern und einen preiswerten Mittagstisch mit Grill im Quartier anzubieten (dessen Fehlen u. a. auf Bürgerversammlungen des Bürgerhaushalts artikuliert wurde).

So war es am Ende sogar recht einfach, nach 2013 das Kirchplatzprojekt zu verstetigen, denn es gab Grundlagenfinanzierungen, die sich ergaben: Die Howoge überlässt seit 2012 für das Projekt Laib & Seele (Essensausgabe an Bedürftige) der Gemeinde ein Ladenlokal am Kirchplatz, sodass logistische Fragen dort gelöst werden konnten – und das bezirkliche sozioinfrastrukturelle Netzwerk (Begegnungsstätte des Stadtteilzentrums, Jugendfreizeiteinrichtung, Jugendkunstscheule und Seniorenbegegnungsstätte gegenüber) sowie die Kirche bzw. Gemeinde besteht weiter und das in ihren jeweiligen Regelfinanzierungen. Die Gemeinde hat dann auch die Koordinationsrolle übernommen und in den Jahren nach Ende des Welsekiezmanagements (2014/15) entwickelte sich das Projekt auch inhaltlich weiter, denn im Sinne der einfachen Machbarkeit von *Urban Gardening* wurde sich intensiv den kleinen Minigrünflächen auf dem Platz gewidmet. Dieses Gartenprojekt läuft seitdem kontinuierlich.

Fazitierend lässt sich festhalten, was bereits ausführlich weiter oben erläutert wurde. Die Stadtteiltrunde war eben doch nur eine informelle Abstimmungsrunde und nicht das Management des Quartiers. Als solches konnte sie viele der Potenziale, die ein Management gehabt hätte, gar nicht ausnutzen. Sicherlich wäre es aus formalen Gründen nicht gegangen, den Personenverbund Stadtteiltrunde (öffentliche Angestellte, Angestellte freier Träger, Beauftragter der Howoge) mit den Projektmitteln auszustatten, die QUE, FEIN und LAP sowie die Stadttrenditemittel der Howoge ermöglicht hätten. Aber diese Personen von der mittelbezogenen Durchführungsrolle in Projekten zu entbinden, aber zur Schaltstelle der Mittelvergabe zu machen (siehe Kapitel 7.2.5) – und zwar nicht als Entscheider, sondern als Empfehler von Projekten, hätte viele Reibungsverluste minimiert, die sich wie beschrieben aus dem kompetitiven Gerangel um die Fördermittel ergaben.

7.6 Synthese der Fälle und Schlussfolgerungen für die Planungsinstrumente

Waren die materiellen Gegenstände der Planung großsiedlungstypisch?

Schaut man sich die Themenfelder in den Bereichen Freiraum und sozialer Infrastruktur an, dann haben sie eine großsiedlungstypische Komponente in die quartiersbezogene Planungssteuerung gebracht. In den drei Quartieren waren die in diesem Kapitel beschriebenen Gegenstände der Planungssteuerung auch die dominanten – wenn auch nicht immer mit dem vordergründigen Fokus Freiraum oder sozialer Infrastruktur. Einen großen Raum hat in Neu-Hohenschönhausen auch der Lokale Aktionsplan für Demokratie und Toleranz eingenommen, aber eben jene Ideen und Projekte, welche einen infrastrukturellen Bezug erhielten, wurden auch in den Gremien der Planungssteuerung (Kapitel 6.3) zum wiederkehrenden Thema. Auch ein anderes, nicht erörtertes Thema, das in Steilshoop wie Neu-Hohenschönhausen einen hohen Stellenwert hatte, besitzt einen spezifischen sozioinfrastrukturellen Seitenaspekt: In Steilshoop wurde die Angemessenheit der Bücherhalle im Einzelhandelszentrum dort bezweifelt; in Neu-Hohenschönhausen erforderte der Ersatzneubau des Nahversorgungszentrums Welsegalerien die Nachjustierung der sozialen Infrastrukturstandorte, was Impulse für den Krugwiesenhof ermöglichte. Demgegenüber standen die langfristigen Leerstände im Falkenbogen, einer kleinen Ladenzeile im Howoge-Besitz, Pate für die Idee, diese Objekte am Kirchplatz perspektivisch in soziale Infrastruktur umzuwandeln.

Auch die Freiraumbezüge sind oft nur indirekt erkennbar, denn sowohl in Scharnhorst in der WQM-Zeit als auch in Neu-Hohenschönhausen in den 1990er-Jahren spricht man von Wohnumfeldgestaltungen, wenn es um die unmittelbar an die Wohngebäude angrenzenden Räume geht. Auch das Sanieren von Fassaden wird nicht durch eine andere Optik der Siedlung begründet, sondern mit tatsächlichen bautechnischen Verbesserung (z. B. energetischer Art). Aber durch solche konzertierten Sanierungsmaßnahmen wie in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen verändert sich die Perspektive auf den Freiraum. Neu-Hohenschönhausen hat dies sogar in besonderem Maße gezeigt, wo die Blockinnenbereiche zu semiöffentlichen großen Wohnhöfen umgestaltet wurden, die insbesondere an Blockecken mit Zäunen und Toren abgetrennt wurden. Auch einzelne Wohnringe in Steilshoop besitzen eine solche qualitative Differenzierung in ein Innen und ein Außen.

Die großen Freiraumprojekte Steilshoops (Mittelachse) und Neu-Hohenschönhausens (Stadtumbau-Ost-Freiflächen wie der Warnitzer Bogen und der Neubrandenburger Park) sind explizit mit freiraumplanerischem Anspruch entstanden und knüpfen an die Verknüpfung großmaßstäblichen Städtebaus mit entsprechend dazu maßstäblicher Landschaftsarchitektur an, um großsiedlungstypische Proportionen zu wahren und die jeweilige Siedlung als Gesamtentwurf wieder erlebbar zu machen. Dazu zählen auch die Herstellung der Bezüge zur umgebenden Landschaft wie die (kurz nach der Wende unter Schutz gestellten) Krugwiesen in Neu-Hohenschönhausen und dem Bramfelder See. Das erste Projekt des Welsekiezmanagements war bewusst ein Jugendbeteiligungsworkshop zu einem der städtebaulichen Übergänge in die Krugwiesen (der in dieser Arbeit aber nicht weiter dargestellt wird). Die Verbindung vom Quartier über den Campus zum Bramfelder See hin ist eine der städtebaulichen Vorgaben des Wettbewerbs im Steilshooper Campusprojekt). Eine interessante, der Stadtrandlage geschuldete Verbindung von Freiraum- und Infrastrukturthemen sind der Krugwiesenhof und der Abenteuerspielplatz in Scharnhorst. Beide liegen an der Nahtstelle zwischen Siedlung und Landschaft und sind zugleich ein relevanter soziokultureller Begegnungsort im funktionalen Siedlungsgefüge.

In diesem Sinne lassen sich die materiellen Gegenstände der Planungssteuerung in den drei Siedlungen durchaus in die städtebauliche Annäherung des Prologs einordnen, sowohl mit Blick auf die funktionale innere Geografie mit eigenständigen städtebaulichen und gebäudetypologischen Ausprägungen für soziale Infrastruktureinrichtungen als auch mit dem hohen Stellenwert freiraumplanerischer Elemente in der Bestandserneuerung. Auf diese Art leisteten diese Prozesse einen Beitrag, das Erbe des modernen Siedlungsbaus fortzuschreiben und nicht nur – Kils Aussage aus der Einleitung (Kapitel 1.2) aufgreifend – die Planwelten der Moderne für heutige Verhältnisse zu normalisieren (Kil 2012, 53ff.).

Waren die materiellen Gegenstände der Planung geprägt von der Kooperation mit der Wohnungswirtschaft?

Ein zweiter Prüfvorgang ist die Überlegung, ob das Zutun der Wohnungswirtschaft einen Einfluss darauf hatte, dass es eben jene Gegenstände waren, welche die Planungssteuerung in den Quartieren geprägt haben. Hier sind die Befunde sehr verschieden. In Steilshoop gibt es mit dem Campusprojekt und dem Mittelachseprojekt eine deutliche Trennung: Ersteres ist eine Angelegenheit der öffentlichen Hand, die auch ohne wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagementstrukturen hätte stattfinden können, zweites ist explizit jenes Projekt, welches das HID im baulichen Sinne materialisierte. In Neu-Hohenschönhausen ebenso wie in Scharnhorst sind die Wohnumfeldmaßnahmen und die daraus folgende grundsätzliche Neuordnung der Freiräume im unmittelbaren Umfeld sehr wohl eine ohne die Wohnungseigentümer nicht zu denkende Angelegenheit, allerdings liefen die Wohnumfeldmaßnahmen in den 1990er-Jahren naturgemäß vor ‚Erfindung‘ des Quartiersmanagements, für die entsprechende Erneuerung der ostdeutschen Plattenbaubestände vor der Stadtumbau-Ost-Ära kann ein Bezug zu diesem planerischen Instrumentarium also nicht hergestellt werden. Das lässt für Scharnhorst die Frage offen, ob ein planungsinstrumentelles Agieren wie in den 1990er-Jahren in Ostdeutschland dort zum selben Ergebnis hätte führen können, also die Output-Legitimation des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements gar nicht vom Thema Freiraum abhängt.

Nicht außer Acht gelassen werden darf zudem, dass gerade planungsinstrumentell Soziale Stadt und Stadtumbau Ost nach ihrer Einführung eher als Antipoden zueinander standen: Stadtumbau Ost in der Tradition der Betroffenenbeteiligung, Soziale Stadt als städtebauliche Anwendung von GWA und aktivierender, ermöglichender Beteiligung (Krüger 2008, 68). Dass Stadtumbau Ost in Neu-Hohenschönhausen auch von vornherein einen Fokus auf soziale Infrastruktur und Freiraum bekam, war seinerzeit auch eine Berliner Besonderheit, nicht der Normalfall der ostdeutschen Bundesländer.

Aber als quartiersbezogenes wohnungswirtschaftliches Engagement in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen sind die Verknüpfung von Freiraumgestaltung mit GWA-Projekten nachweisbar, also genau das Überwinden des Dualismus von physischer oder sozialer Erneuerung. Die Scharnhorster Wohnungsunternehmen wollten die Bespielung im Rahmen des Spieletonne-Projekts (das in Kapitel 6.1.2 als innovatives Agieren des Intermediärs beschrieben wurde). Die Howoge setzte sich massiv dafür ein, dass im Rahmen des Lokalen Aktionsplans die Anrainer des Kirchplatzes (die schließlich auch gern Sponsoringmittel des Unternehmens annahmen) sich für die Bespielung des Orts am Falkenbogen zusammenraufte. In dieser Hinsicht waren beide Projekte durch die Wohnungswirtschaft geprägt.

Im Übrigen ist das sozioinfrastrukturelle Interesse der Wohnungsunternehmen in Scharnhorst bemerkenswert. Der Bau eines Veranstaltungssaales, faktisch eines kleinen Kulturhauses, durch die WBG Humboldt, hat die Landschaft der ‚nichtjugendbezogenen‘ soziokulturellen Infrastruktur nach-

haltig verändert. Das lässt sich insbesondere mit Blick auf das nie gebaute DDR-Kreiskulturhaus am Warnitzer Bogen verstehen, welches nur wenige 100 m entfernt gewesen wäre. Sowohl Howoge als auch WBG Humboldt engagierten sich am Warnitzer und Falkenbogen am gleichen Ort; allerdings nicht miteinander. Dass die Chance einer Überarbeitung des Netzes der Einrichtungen für kulturelle, soziokulturelle und seniorenbezogene Zwecke durch die öffentliche Hand nicht genutzt wurde, war ein ausgeschlagenes Geschenk. Denn so gut die soziale Infrastruktur nach §§11, 13 und 16 KJHG in Neu-Hohenschönhausen vernetzt ist, so fragmentiert ist noch heute das ‚andere‘ Netz, das der soziokulturellen Infrastrukturen: eine kaum im Raum sichtbare kleine kommunale Galerie im Howoge-Objekt hier, ein paar Klassenräume der Gesamtschule als Volkshochschule dort, die Seniorenbegegnungsstätte unverbunden mit dem Nachbarschaftstreff – und (räumlich) dazwischen der Humboldtsaal und – als einziges in angemessener Lage und Ausstattung – die Anna-Seghers-Bibliothek mit dem weit sichtbaren Schriftzug am Lindencentner.

Wie man als öffentliche Hand generations- und milieuübergreifende soziokulturelle Infrastruktur stadträumlich zusammenbringen kann, ohne die spezifischen Angebote zu verwässern, zeigt der Prozess der Planung des Steilshooper Campusprojekts. Es war hier also das unterschiedliche Agieren der öffentlichen Hand in Lichtenberg und Wandsbek, welche unterschiedliche Ergebnisse erzielte. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Die Rolle der eingesetzten Intermediäre in der Planungssteuerung

In weiteren Schritten sollen nun die materiellen Planungsgegenstände mit dem Agieren der in Kapitel 6.1/2 als relevant dargestellten Institutionen Intermediär und Öffentlicher Hand kontextualisiert sowie die Art und Weise der Bürgerbeteiligung hierzu beleuchtet werden.

Die Rolle der Intermediäre war in Bezug auf die materiellen Gegenstände der Planung sehr unterschiedlich. Auch hier ist Steilshoop wieder scheinbar eindeutig: Für Campusprojekt (steg) und Mittelachsenprojekt (AWO Pro Quartier) gibt es eigene Intermediäre, für das ‚große Ganze‘ ist die Lawaetz-Stiftung Auftragnehmerin der RISE-Gebietsentwicklung. Sicherlich lassen sich diese Aufgabenbereiche, die gut und gerne auch ein einzelner entsprechend ausgestatteter Auftragnehmer als Intermediär hätte erledigen können, formal sauber voneinander abtrennen. Doch irgendwas muss kommunikativ in der Realität nicht funktioniert haben, sonst hätte es den Bürgerentscheid zum Mittelachsenprojekt nicht gegeben, was weiter oben ausführlich dargestellt wurde. Die Verteilung der Intermediärsrolle auf unterschiedliche Spieler ist jedenfalls eher als Unübersichtlichkeit, weniger als eindeutige Unterscheidung einzustufen, denn die räumliche Begrenztheit der Projekte und damit implizierter Unbetroffenheit der anderen Teilräume des Quartiers ist nicht gegeben. Der Umbau der Mittelachse betrifft auch die Zugänge zum Campus und zum Zentrum Gründungsstraße, die Campusplanung betrifft auch Orte, an denen sich deshalb die Nutzung verändert (z. B. Umzug der Bücherhalle, Zwischennutzung von AGDAZ).

Die Interpretation der Intermediärsrolle innerhalb des Campusprojekts war dagegen vorteilhaft für den Planungsprozess, gerade wenn man hier den Vergleich mit Neu-Hohenschönhausen anstellt. In Steilshoop bedeutete es, zwischen den Entscheidern der öffentlichen Hand (Schulbau Hamburg und andere) und den tatsächlichen Nutzern des Campus zu stehen. Der Welsekiezmanager in Neu-Hohenschönhausen hatte dagegen keine klare Rollenzuweisung im Krugwiesenhof- oder Falkenbogenprojekt. Da er für die Howoge arbeitete, war er formal kein Ansprechpartner für die Entscheider im Stadtumbau Ost (Senat), eher eine zu kontrollierende Institution (denn die Howoge erhielt Städtebaufördermittel für den Anschub des Welsekiezmanagements). Ansprechpartner für die Senats-

ebene war der Pächter des Krugwiesenhofs – ein freier Träger der Wohlfahrtspflege. Der wiederum aber war mit Bezug zum bezirklichen Jugendamt ein Konkurrent gegenüber den anderen Trägern der Wohlfahrtspflege, die mit Howoge- bzw. öffentlichen Mitteln quasi ‚bei ihm einziehen‘ sollten. Dass dieser Einzug mit knapp einer halben Million Stadtumbaukosten unteretzt wurde, führte dann dazu, dass der Eindruck beim Pächter entstand, er würde nun für seine eigenen Jugendprojekte diesen Umbau finanziert bekommen, gemeint war er aber als Pächter, also quasi als Immobilienentwickler, nicht als Träger der Wohlfahrtspflege. Das klingt nicht nur kompliziert, es war auch so. Denn es fehlte folgende beim Campusprojekt Steilshoop vorhandene Struktur:

- └ Eine Ebene, die verdeutlicht, dass sie die Mittel für den Erhalt des Gebäudes und des Grundstücks stellt: Das hätten die Senatsebene und die Howoge (die über Sponsoring und Mietzuschüsse Geld in den Krugwiesenhof steckt) sein können.
- └ Eine Ebene, die eindeutig als Intermediär mit der professionellen Prozessgestaltung der Nutzerzusammensetzung beauftragt ist: Das hätte ein (ressourcenmäßig aufgestocktes) Welsekiezmanagement sein können.

Am Ende lief es immer darauf hinaus, dass der Pächter die Doppelrolle als Immobilienentwickler und um Mittel konkurrierender Dienstleister der Wohlfahrtspflege ausfüllen musste. Ähnliche Dilemmata gab es in Neu-Hohenschönhausen – wenn auch in vernachlässigbarem Umfang – in dem Kirchplatzprojekt, wo der Akteur Kirche gleichermaßen Immobilieneigentümer und sozialer Akteur war, was aber lediglich zu dem verschmerzbaeren Umstand führte, dass das Kirchengebäude am Platz an manchem Nachmittag verschlossen blieb und die verfügbaren WCs sich 150 m entfernt im Nachbarschaftstreff des Stadtteilzentrums befanden.

Was aber die Prozesse in beiden Quartieren zeigen, dass die an klassischen Mustern ausgerichtete Intermediärsrolle, wie sie vom Welsekiezmanagement oder der Lawaetz-Stiftung ausgefüllt wurden, für die Planungssteuerung unzureichend sind, da für diesen Gegenstand mehr Planungsressourcen notwendig sind. In Steilshoop wurden die Ressourcen dazu geholt, in Neu-Hohenschönhausen war ihr Fehlen in den Prozessen spürbar. Und gerade in Neu-Hohenschönhausen wurden sich Chancen vergeben, den Mitteleinsatz der Wohnungsunternehmen für das Quartier besser einzusetzen. Hier liegen also strukturelle Defizite.

Das Agieren der öffentlichen Hand in der Planungssteuerung

Diese Frage nach strukturellen Defiziten stellt sich auch bei der in die Planungssteuerung involvierten öffentlichen Hand, wobei es auffällig ist, dass es weniger und weniger das Stadtentwicklungsressort ist, welches hier eine starke Rolle übernimmt, sondern vielmehr die erst in jüngerer Zeit entstandenen Stabsstellen zur Sozialraumorientierung, möge der Titel nun Gebietskoordination, Aktionsraumkoordination oder Sozialraummanagement sein. Dabei ist die Sozialraumorientierung in Berlin-Lichtenberg im Vergleich nicht nur am weitesten vorangeschritten, die Einführung des Bürgerhaushalts bzw. dessen Einbettung in die Bürgerkommune hat hier einen zusätzlichen Schub gegeben, die Sensibilität aller Ressorts für den Raumbezug der eigenen Angelegenheiten zu schärfen. Gerade das Jugendamt besitzt daher eine starke Position in Steuerungsprozessen auf Quartiersebene, die aber auch in Scharnhorst und Steilshoop erkennbar ist.

Was allerdings Scharnhorst und Steilshoop auszeichnet, ist die tatsächliche Schlüsselstellung der Sozialraumorientierung. Gerade in Steilshoop ist sie es, welche mangels einheitlichem Intermediär die Fäden der unterschiedlichen Steuerungsprozesse Campusprojekt und Mittelachsenprojekt zusam-

menhält. In Scharnhorst besteht für das Aktionsraummanagement der Vorteil, dass die Strukturen des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements übersichtlich sind und verstetigt wurden. Und vieles, das in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop durch professionelle GWA noch fundiert werden muss, um als Kommunalverwaltung eine solche koordinierende Leistung erbringen zu können, decken in Scharnhorst die Ehrenamtlichen des Runden Tisches aus der Gründergeneration des Quartiers ab – noch. Auch in Scharnhorst ist erkennbar, dass es dieser professionellen GWA bedarf, so wurde das Spieletonnepjekt mittels sozialem Dienstleister verstetigt. In Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen sind solche professionellen Dienste unverzichtbar, wie Kirchplatzprojekt und Mittelachsenprojekt gezeigt haben, wenn man über vereinzelte Aktivitäten im öffentlichen Raum hinaus möchte und den Freiraum als Begegnungsort qualifizieren will.

In Neu-Hohenschönhausen gibt es zwar seit der 2001er Bezirksfusion eine Sozialraumorientierung, aber die ist interessanterweise nicht unumstritten in ihrer Stellung gewesen. Zu Beginn des Welsekiezmanagements war das Stadtplanungsamt zuständig, erst ab 2011 offiziell die OESPK. Gleichzeitig wurden 2010 Strukturen in der SRO etabliert, die eigentlich gar kein Mittun des Welsekiezmanagements vorsahen (QUE und LAP). Die Entstehungsgeschichte der Stadtteiltrunde ist daher gänzlich unorthodox und beruht auf persönlichen Vereinbarungen. Das hat dann – siehe oben – auch zur Folge, dass die Vertreter der Stadtteiltrunde ihre Rolle gegenüber Dritten nicht durch formale Vereinbarungen, geschweige denn Mittlerfunktionen zu Fördermitteln einnehmen konnten.

Das war insbesondere beim Verhältnis der Stadtteiltrunde zu den Stadtumbau-Ost-Fördermitteln erkennbar. Es gelang zwar durch konzertiertes Agieren, die Senatsverwaltung als höhere Ebene davon zu überzeugen, gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt einen Schwenk weg von der Gestaltung von durch Schulabriss o.ä. entstandenen Freiflächen und hin zum Umbau bestehender Infrastrukturstandorte vorzunehmen und die Gelder lieber in die milieuübergreifenden Standorte wie den Krugwiesenhof zu investieren. Aber in den Umbauprojekten selbst hatte die Stadtteiltrunde keine Aktien – auch nicht als Ansammlung lokaler planungsmethodischer Kompetenz.¹¹⁰ Gerade bei den finanzintensiveren Freiraumplanungen zeigte sich da oft doch ein spannungsreiches Verhältnis zwischen den beteiligten Akteuren, sei es bei vielen Kleinigkeiten in Neu-Hohenschönhausen bei fast allen genannten Umbauprojekten, sei es in dem einen großen Konflikt um die Mittelachsenkreuzung, die zu dem Bürgerentscheid in Steilshoop führte.

Auch hier zeigt sich, dass die öffentliche Hand allein diese Steuerungsprozesse nicht leisten kann, auch nicht mit den neu geschaffenen Strukturen der SRO. Nichtsdestoweniger sind diese unverzichtbar für das Gelingen von Planungssteuerungsprozessen geworden, und gerade das Neu-Hohenschönhausener Beispiel zeigt, wie viel mehr sinnvoll es gewesen wäre, 2009/10 mehr Federführungskompetenzen bei der damaligen Gebietskoordinatorin zu bündeln, gerade angesichts der Vielfalt der Fördermittel, die damals in das Quartier flossen, wäre zumindest eine einheitliche Ansprechpartnerschaft für Stadtumbau Ost, LAP und QUE bei der SRO hilfreich gewesen. Allerdings haben die Quartiere auch die Grenzen der SRO gezeigt: Sie ist keine GWA von Verwaltungsmitarbeitern (auch dieses Experiment kennt Berlin-Lichtenberg), und in Scharnhorst gibt es hier eine Arbeitsteilung zwischen Fachressort und Aktionsraumorientierung. Zweitens ist sie keine Stadterneuerung, das war auch in keinem der Fälle der Anspruch, auch wenn nichts dagegen einzuwenden ist, wenn

¹¹⁰ Eine Ausnahme bildet der Verein für ambulante Versorgung, dies aber nur durch seine Doppelrolle als Hauptmieter und Ideengeber des Nachbarschaftshauses im Ostseeviertel, einem anderen Neu-Hohenschönhauser Stadtumbauprojekt.

der professionelle Hintergrund in der SRO Stadtplanung ist. In Scharnhorst ist das WQM seinerzeit mit einer Kollegin aus der Stadtplanung gestartet; allerdings hat Dortmund durch seine Verwaltungsstruktur die Aktionsraumorientierung auch zu einem Gemeinschaftswerk aus Stadterneuerung und Soziales (als Ressorts) gemacht, sodass hier sehr wohl auch Stadtplanungsfachkräfte zum Einsatz kommen. Aber hier gilt generell: Für Stadterneuerungsprozesse nutzt man Intermediäre. Und die Verwaltung tritt als Auftraggeberin, Koordinatorin bzw. Aufsichtsführung auf. Ähnlich wird ihre Rolle auch in Erneuerungsprozessen mit der Wohnungswirtschaft sein, dann eben, wie in Kapitel 5.4. dargestellt, als Pendant zur wohnungswirtschaftlichen Erneuerung. Und am Ende wird es daher darauf ankommen, wie dieses Pendant-Sein gelebt wird – denn die Bezüge gehen sowohl zur Stadt-/Wohnungserneuerung als auch zur GWA: Beides wird unterschiedliche Qualitäten der Verwaltungsmitarbeiter erfordern. Es ist eine sehr stark durch Koordination geprägte Rolle, welche die SRO einnimmt. Und wie in Kapitel 4.4. dargestellt, ist dies eine wichtige Komponente, aber bei weitem nicht das einzige Element eines Quartiersmanagement-Prozesses.

Fazit aus der Praxis der Fallbeispiele: Die Synthese des Sphärenmodells

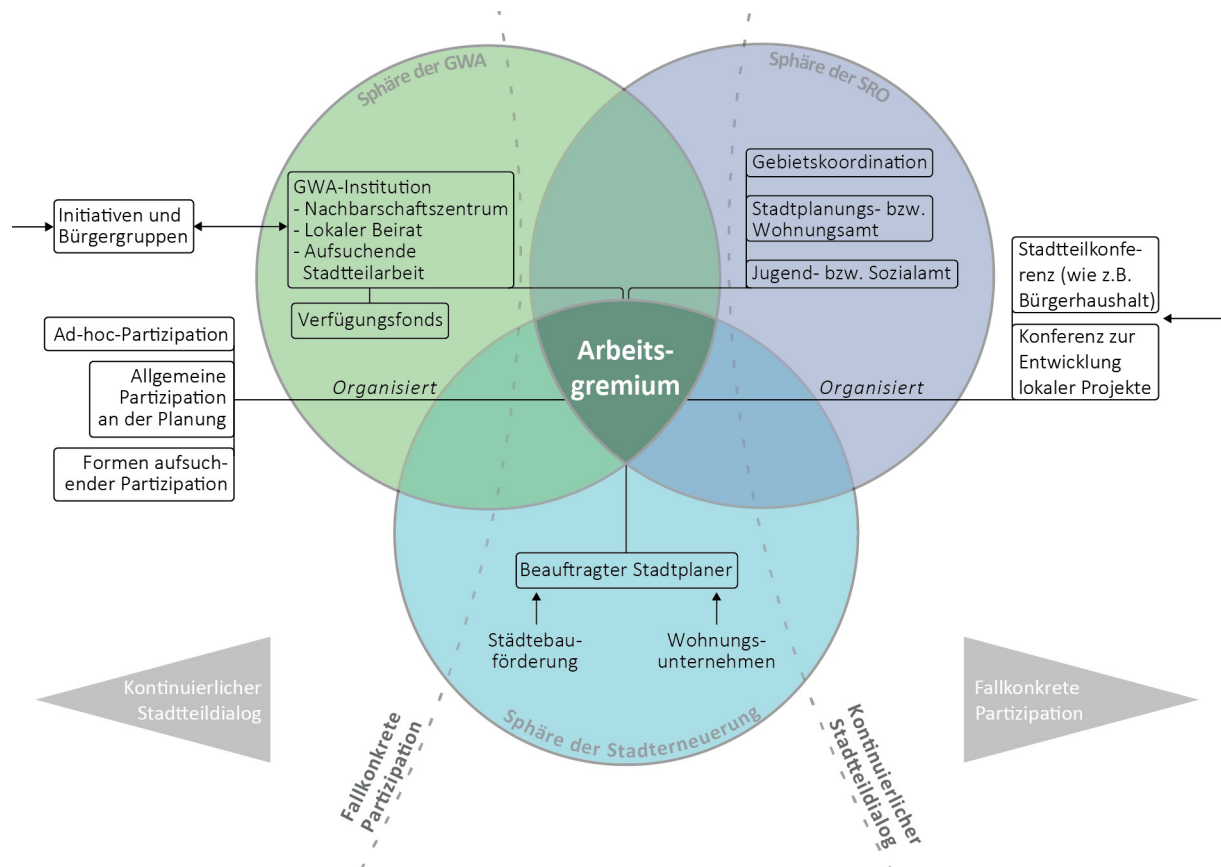


Abbildung 30: Synthese der Planungssteuerung von Steilshoop, Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen (eigene Darstellung)

Die fallweise Betrachtung der materiellen Gegenstände von Planungssteuerung hat einen Beitrag dazu geleistet, die im vorigen Kapitel 6 bestehenden Strukturen stärker verständlich zu machen. Alle Projekte in den Quartieren sowie die Erörterungen zur Umgestaltung des Freiraums im Rahmen der jeweiligen Wohnungssanierungen dienen als exemplarische Vertiefungen der in Kapitel 6 empirisch erforschten Strukturen der Planungssteuerung. Im weiteren Verlauf soll dies sowohl in Bezug zur Anwendungsorientierung als mögliches wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement als auch als Rückkopplung zur Weiterentwicklung des Instruments Quartiersmanagement an sich dienen. Dafür

soll zuerst eine Synthese der Steuerungsinstrumente vorgestellt werden, die im nächsten Kapitel auch als Grundlage dafür dienen soll, ein idealtypisches Modell für einen hypothetischen weiteren Anwendungsfall zu kreieren. Zugleich soll die anwendungsbezogene Synthese den Rückbezug zu den eingangs geführten theoretischen Grundlagen erleichtern. Auch die Frage nach dem wohnungswirtschaftlichen Turn soll so beantwortet werden können.

Grundlage des Synthesemodells ist weiterhin die Logik der drei Sphären, die im zweiten Zwischenfazit (Kapitel 4.5) hergeleitet und dargestellt wurden. Grundlogik ist, dass sich die Sphären der SRO, der GWA und der Stadterneuerung in einer Netzwerkstruktur überlappen. Diese wird durch ein Arbeitsgremium repräsentiert, wie es in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen auch existiert hat. Allerdings wird in dem Syntheschema deutlich, dass es in den einzelnen Sphären sowohl klare Beauftragte geben muss als auch eben diese Beauftragten die Personengruppe darstellen, welche das Arbeitsgremium bilden. In der hier vollzogenen Synthese sind dies:

- └ In der Sphäre der SRO die folgenden kommunalen Ressorts (in den jeweils ortsypischen Ressortbezeichnungen ggf. abweichend):
 - └ Gebietskoordination,
 - └ Stadtplanung bzw. Wohnen,
 - └ Jugend bzw. Soziales.
- └ In der Sphäre der GWA ist dies eine wie auch immer verfasste Institutionen, u. a.:
 - └ Beirat oder ein Beauftragter der aufsuchenden GWA.
- └ In der Sphäre der Stadterneuerung ist dies:
 - └ ein beauftragter Stadtplaner, dessen Grundlage der Beauftragung die Wohnungsunternehmen und/oder eine Gebietskulisse der Städtebauförderung sind.

Mehr oder weniger erfasst diese Zuordnung die Praxen der drei Fallbeispiele, wobei das Quartiersmanagement der herkömmlichen Sozialen Stadt wie in Steilshoop (RISE Hamburg) für einige Teile der Planungsgegenstände sowohl Sphäre der GWA als auch der Stadterneuerung ist. Dagegen sind die jeweiligen Stadtplaner in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen eindeutig der Sphäre der Stadterneuerung zuzuordnen, auch weil es anders getragene Institutionen für die GWA-Sphäre gibt: in Scharnhorst der Runde Tisch und in Neu-Hohenschönhausen das Stadtteilzentrum aus dem Komplex der Bürgerhaushaltsaktivitäten Berlin-Lichtenbergs. In Steilshoop wird durch diese Systematisierung auch deutlich, wo die Konkurrenzsituation zwischen KoKo und Gebietsbeirat in der Sphäre der GWA systemisch zu verorten ist. Andere Institutionen wurden auf einmal neben dem allgemeinen Gebietsbeauftragtem (Lawaetz-Stiftung) in jeweils einer Sphäre zu einem zweiten Intermediär: steg in der Sphäre der Stadterneuerung (für das Campusprojekt), AWO-Pro-Quartier in der Sphäre der Gemeinwesenarbeit (für das Mittelachsenprojekt). Der HID-Lenkungsausschuss wiederum passt eigentlich gar nicht in diese Systematik, er könnte eine auftraggebende bzw. aufsichtsführende Instanz für einen beauftragten Stadterneuerungs-Intermediär sein – der wurde jedoch (im Unterschied zum BID Reeperbahn) nie eingerichtet. Der RISE-Intermediär konnte diese Rolle auch gar nicht vollständig übernehmen. Das HID blieb wiederum nur ein Fragment der gesamten Erneuerung Steilshoops.

Mit dem Blick auf die materiellen Gegenstände der Planung erschließt sich die Zuordnung bestimmter Ressorts in dieser Synthese. Die Steuerung der soziokulturellen Infrastruktur erfordert die Mitwirkung der entsprechenden Ressorts in der Kommune – sei es in dem eher funktional ganzheitlichen und zugleich standortbezogenen Duktus wie in Neu-Hohenschönhausen oder in dem Duktus getrennter, jedoch verknüpfter Zuständigkeiten wie bei dem Campusprojekt in Steilshoop. In beiden Fällen

gibt die Empirie nicht her, dass jenseits der Ressorts Soziales und Jugend/Bildung (in den jeweiligen ortstypischen Ausprägungen) andere Ressorts intensiv mit beteiligt waren. In Neu-Hohenschönhausen wurde dies konkret auf das Amt für Kultur und Weiterbildung auch von mehreren Akteuren bedauert (z. B. im Kirchplatzprojekt). Wie auch immer letzten Endes die konkrete Ressortzuordnung einer Kommune aussehen wird – drei Elemente waren in den drei Beispielen vertreten: die Gebietskoordination an sich als Vertretung der Sozialraumorientierung im engeren Sinne, die Stadtplanung mit oder ohne Verbindung in das Zuständigkeitsfeld Wohnen und eben die Vertretungen von soziokultureller Infrastruktur.

In der Sphäre der GWA ist auffällig, dass dort die fallkonkrete Bürgerbeteiligung gebündelt wird. Auch wenn das Gros eines ständigen Dialogs mit der Bürgerschaft von dem Netzwerk insgesamt verantwortet wird (also wie in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst von der Stadtteiltrunde bzw. der UAK), so handelt es sich doch meist um die Anwendung der Instrumente der GWA. In Steilshoop sind in diesem Arbeitsfeld die Sphären der GWA und der Stadterneuerung ohnehin durch eine Institution faktisch vereint (Lawaetz-Stiftung), sodass auch hier die fallkonkreten Beteiligungsaktivitäten systematisch der Sphäre der GWA zugeordnet werden können. Im Einzelnen handelt es sich – alle drei Fälle umfassend – um folgende Aktivitäten (von denen in dieser Arbeit nur eine Auswahl ausgeführt wurde):

- └ allgemeine fallkonkrete Partizipation z. B. für Bebauungsplanverfahren: wie beim Ersatzneubau des Nahversorgungszentrums Welsegalerien in Neu-Hohenschönhausen,
- └ Formen aufsuchender Partizipation: wie bei dem Spieletonneprojekt in Scharnhorst,
- └ Ad-hoc-Partizipation: wie beim Jugendbeteiligungsworkshop ‚Lisa Krugwiese‘ in Neu-Hohenschönhausen oder für die Mittelachse in Steilshoop, bei letzterem mit der AWO Pro Quartier als ‚zusätzlichem‘ Intermediär,
- └ Verantwortung für den Verfügungsfonds, der zumindest in Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen institutionell direkt der Sphäre der GWA zugeordnet werden kann; in Scharnhorst liegt er beim Arbeitsgremium,
- └ ständiger Dialog mit Initiativen und Bürgergruppen.

Dagegen wird die institutionalisierte Beteiligung der Zivilgesellschaft ‚am anderen Ende‘ des Sphärenmodells der Sphäre der SRO zugeordnet; auch hier wieder mit der Verankerung der eigentlichen Organisationsverantwortung im Arbeitsgremium. In Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst ist dies ablesbar, wo es entsprechende Institutionalisierungen im Rahmen des Bürgerhaushalts (Neu-Hohenschönhausener Gemeinwesenkonferenzen) oder der gesamtstädtisch verantworteten SRO (Scharnhorster Projektekonzferenz) gegeben hat. Materiell hat es solche Entscheidungskonstellationen auch in Steilshoop gegeben, allerdings mal beschränkt auf die Wohnungswirtschaft (Mittelachsenprojekt im HID), mal beschränkt auf den gesamtstädtischen Sektor Bildung (Campusprojekt). Und auch wenn in der zweidimensionalen Grafik nun unterschiedliche Bereiche an den entgegengesetzten Enden stehen, kann man sich – wie bei einer Weltkarte – auch gut vorstellen, dass hier die graphische Darstellung ‚rund‘ wird, sich also an beiden graphischen Enden unter dem Stichwort ‚Beteiligung‘ zusammenführen lässt.

Synthese der Fallbeispiele

Das nun folgende Synthesekapitel greift die eben systematisierten Erkenntnisse auf unterschiedliche Weise auf. Mit Rückgriff auf Kapitel 4.1 soll debattiert werden, inwieweit die Praxen eine eigenständige Innovation in der Planung darstellten, dies auch eingedenk des inzwischen leitprogrammatischen Charakters der Sozialen Stadt und der Versuche, Quartiersmanagement als Instrument der Planung zu standardisieren (Kapitel 8.1). In einem zweiten Schritt soll auf das erste Zwischenfazit (Kapitel 3.8) zurückgegriffen und debattiert werden, welche Rolle die Wohnungsunternehmen gemäß ihrer Typologisierung als Motoren, Stabilisatoren oder Bereitsteller in den Praxisfällen einnahmen – eingedenk der veränderten Angebotsstruktur in den Großsiedlungen am Ende der Privatisierungsära.

In einem dritten Schritt (Kapitel 8.3.) soll das Synthesemodell zu einem anwendungsorientierten Idealmodell weiterentwickelt werden. Ziel ist es, die Erfahrungen aus der Praxis zu abstrahieren und so für eine weitere mögliche Praxis abwendbar zu modellieren – sozusagen der Versuch, am ‚grünen Tisch‘ die Stabilisierungsphase eines Innovationsprozesses zu denken. In diesen Kontext sind auch die beiden essayistischen Exkurse über die Gelingensbedingungen eines solchen idealtypischen Anwendungsmodells und die Beteiligung in einem solchen idealtypischen Anwendungsmodell zu verorten.

Abschließend – Kapitel 9 – sollen auch das erste und das dritte Zwischenfazit zurate gezogen werden, um sich wieder der Eingangsfrage der Arbeit zu nähern: Welche Anforderungen sind an die Städtebauförderung und deren Programmatiken, an die Wohnungswirtschaft als Akteur, nicht Adressat dieser Planungssteuerung und an die Kommune als institutionelle Ebene kontinuierlichen Handelns zu formulieren, damit ein nach dem Sphärenmodell strukturiertes Quartiersmanagement sowohl seiner kommunikativen, koordinierenden und planungsmethodischen Aufgabe nachkommen kann (vgl. Kapitel 5.4. – drittes Zwischenfazit)? All dies wird wieder an jenem Siedlungstypus gespiegelt, der zwar lokale Benachteiligungsmechanismen kennt, aber zugleich auch ein notwendiger wie attraktiver Wohnort in der Stadtregion ist: die Großsiedlung, wie im ersten Zwischenfazit (Kapitel 3.8.1) dargestellt.

8.1 Analytische Bewertung des Innovationscharakters

Anzeichen einer Innovation

Um bewerten zu können, welchen Innovationscharakter die drei Fälle besessen haben, soll auf das DFG-Forschungsprojekt ‚Innovation in der Planung‘ zurückgegriffen werden, welches eingangs des theoretischen Kapitels zu Quartiersmanagement (Kapitel 4.1.2+3) erwähnt wurde. Dafür ist zuerst zu beurteilen, ob es sich bei den Fällen um eine *best practice* im Sinne von Einzelfällen oder Modellvorhaben handelte oder ob es sich um soziale Innovationen gehandelt hat, also ob versucht wurde, neue Organisationsformen und Verfahrenswechsel in der Stadterneuerung anzuwenden. Dabei ist eine gedankliche Trennung von dem Begriff der Innovation und der Übertragbarkeit modellhafter Praxen notwendig. Die Wissenschaftler des DFG-Forschungsprojekts (Ibert et al. 2015, 171f.) distanzieren sich von der inkrementalistischen Version einer Innovation durch die Übernahme von *best practices* andernorts.

Die drei Fallbeispiele entsprechen interessanterweise in Teilen eben nicht der Übernahme von *best practices*, denn sie nehmen sich kein anderes Projekt oder Gebiet der Sozialen Stadt zum Vorbild, sondern übertragen prozessuale Strukturen auf ihre Praxis. In Steilshoop wird die Planungssteuerung von Business Improvement Districts auf Wohngebiete übertragen, in Neu-Hohenschönhausen orientiert sich das Handlungskonzept des Welsekiezmanagements zwar am Zielbaum der Berliner Sozialen Stadt (SenStadt 2003), negiert aber vollständig die Gremien und Institutionen der Planungssteuerung der Sozialen Stadt – also die Praxis des Berliner Quartiersmanagements (es wird sich stattdessen an lokalen Strukturen des Lichtenberger Bürgerhaushalts orientiert). Und Scharnhorst steht als ‚älteste‘ Großsiedlung der Sozialen Stadt (durch die Benennung als Großsiedlung in dem NRW-Vorläuferprogramm 1994 ist bereits 2004 das erste Jahrzehnt um) und experimentiert also als eins der ersten Gebiete mit Verstetigung.

Insofern ist der nach eigener Aussagen sozialwissenschaftliche Turn des Innovationsbegriffs in der Planung mit der Anlehnung an Schumpeter auf die drei Fälle anwendbar (Ibert et al. 2015, 173): In zwei der drei Fälle hat deren Umsetzung der Fälle zu einer kontinuierlich veränderten kommunalen Praxis geführt – für Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen kann das durch das bereits einige Jahre zurück liegende Ende des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement dargestellt werden, in Steilshoop muss sich das nach der verzögerten Umsetzung der Projekte bis 2017 erst nach 2018 zeigen. Die Planungspraxis wurde in Dortmund und dem Bezirk Lichtenberg zwar nicht in der Breite verändert, aber nachhaltig. Es bleibt also zu prüfen, wie groß der Anteil der beiden WQM/WKM-Prozesse an dieser Veränderung ist. Dafür ist auf den von Ibert et al. (2015, 172) eingeführten Begriff der sozialen Innovation zurückzugreifen. Mit dem Begriff benennen sie die Möglichkeit, „... dass es auch proaktive und intendierte Veränderungen aus der Mitte der Profession oder des Politikfelds geben kann, die ihre eigene Entwicklungs- und Ausbreitungslogik entfalten. ... Dabei geht es nicht um die Optimierung bewährter Routinen, sondern um grundlegende Ziel- und Verfahrenswechsel, substanzielle Neuerungen in der Praxis der Steuerung der räumlichen Entwicklung und Gestaltung der räumlichen Umwelt.“

Freilich sind die drei Fälle Einzelfälle geblieben, das heißt es kann von vornherein ausgeschlossen werden, dass die dort jeweils für sich veränderte Praxis der Steuerung jenseits der kommunalen Grenzen ihres Anwendungsgebiets Niederschlag gefunden hat. Das heißt, die drei Fälle können nur an sich beurteilt werden, nicht in Bezug auf ihre Wirksamkeit auf Praxen andernorts. Aber auch das eröffnet die Möglichkeit, u. a. folgende Aspekte der sozialen Innovation in den Fällen zu prüfen (die Aspekte sind wiederum Ibert et al. 2015, 173 entnommen):

- └ Relative Neuheit: eine Abweichung vom gewohnten (also hier, der bisher üblichen Stadterneuerung der Sozialen Stadt).
- └ Überlegenheit: die bessere, bedarfsgerechte Lösung im Rahmen der beteiligten – und in den drei betrachteten Fällen um die Wohnungswirtschaft ergänzten – Akteure.
- └ Konflikthaftigkeit: keine Reibungslosigkeit bei der Anwendung der neuen Gremien und Strukturen der Planungssteuerung.
- └ Partielle Nicht-Intentionalität: Anzeichen eines *muddling through* bei der Etablierung der neuen Praxen.

Auf die Aspekte der räumlichen Ausbreitung und der partiellen Nicht-Linearität kann bei der Prüfung der Fallbeispiele nicht eingegangen werden, da sich die Fälle eindeutig nicht über die Grenzen der Kommune (des Bezirks) ausbreiteten und damit auch die Frage nicht gestellt werden kann, inwieweit die Ausbreitung der Praxen eher linear oder eher nicht-linear vonstattengeht.

Relative Neuheit: Keines der drei Fallbeispiele verzichtete auf die Anknüpfung an bekannte Verfahren. In Steilshoop knüpft man an RISE und die anderen BID-Projekte an; in Scharnhorst ging es explizit um die Verstetigung der bisher gelaufenen Erneuerungsprozesse und in Neu-Hohenschönhausen sollte das Welsekiezmanagement bewusst an Stadtumbau Ost ansetzen. Damit war das jeweils Neue nur zum Teil neu: In Steilshoop war das Neue die sehr intensive Einbindung der Wohnungseigentümer, insbesondere der privatisierten Gagfah für Gemeinwesenprojekte; im Grunde ging es im HID eigentlich um die Frage, den ‚anderen Großen‘ neben der stadteigenen Saga einbinden zu wollen – gerade in Bezug auf dessen Ressourcen. In Scharnhorst war das ungewöhnliche, dass ein ‚echter‘ Intermediär das Akteursspektrum bereicherte, wo bisher allein städtische Angestellte die Soziale Stadt betrieben. Und Neu-Hohenschönhausen kannte bisher keine Vor-Ort-Büros, denn der Stadtumbau wurde zwar mit Beauftragten betrieben, die aber eher als Dienstleister der Verwaltung agierten. Und das einzige zuvor existierende Vor-Ort-Büro im ‚alten‘ Lichtenberg – hier fielen Behutsame Stadterneuerung für Weitling- und Kaskelkiez sowie das URBAN-II-Gebiet räumlich und institutionell bei einem Intermediär zusammen – war im anderen Altbezirk Hohenschönhausen nicht als Modell wirksam gewesen. Während also in einem Fall das Einbinden der privatisierten Wohnungswirtschaft das Neue war, stellten dies in den anderen beiden Fällen der Intermediär dar.

Überlegenheit: Alle drei Fälle können als bedarfsgerechte Lösungen gelten, denn sowohl das HID als auch die beiden Intermediäre in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen konnten die Lücken füllen, die vorherigen Zeitabschnitte der Erneuerung ließen. Die Lücken waren dabei unterschiedlicher Art. Durch dieses Lückenfüllen ergab sich auch ein erstes Momentum der Überlegenheit. Die Installation des WKM in Neu-Hohenschönhausen bzw. der steg in Scharnhorst ermöglichte es innerhalb der Akteurskonstellationen der Quartiere, jemanden mit der Profession Stadtplanung sowie mit einer Freiheit von den hierarchischen Restriktionen der städtischen Angestellten mit an Bord zu haben. Das veränderte die Diskurse innerhalb der zentral steuernden Akteure, die in beiden Quartieren deutlich stärker den Professionen soziokultureller Berufe zuzuordnen sind. Dagegen ist in Steilshoop diese Frage eher ambivalent zu beurteilen, denn das Hinzuziehen der Intermediäre war projektbezogen. Für das Mittelachseprojekt wurde ein GWA-Akteur hinzugezogen, der aber bereits im Quartier tätig war, also ‚nur‘ sein Aufgabenfeld erweiterte und RISE-Quartiersmanagement und Campusprojekt mit Stadtplanerinnen bzw. der an der Schnittstelle von GWA und Stadterneuerung agierenden Lawaetz-Stiftung waren nicht an die Installation des HID gebunden. Damit ist hier kein relevanter Unterschied zu anderen Hamburger Quartieren mit RISE-Quartiersmanagement oder vergleichbaren Projekten festzustellen. Und die Verzögerungen des HID sprechen auch nicht für die Überlegenheit der für Steilshoop zusammengefügt Struktur der Planungssteuerung.

Konflikthaftigkeit: Sowohl in Scharnhorst als auch in Neu-Hohenschönhausen mussten sich die Intermediäre in der Akteurskonstellation behaupten. Hier kam es immer wieder zu Konflikten, die aufgrund der methodischen Herangehensweise nicht detailgenau eruiert werden konnten. Aber anhand der Darstellung der materiellen Gegenstände der Planungssteuerung lassen sich unter den Stichworten Kirchplatzprojekt und Krugwiesenhof für Neu-Hohenschönhausen die Planungskonflikte aufzeigen – also nicht, wie die Konflikte ausgetragen wurden, sondern worum es in der Sache ging. Ähnlich ist der Fall in Steilshoop gelagert, wo die Konflikte um die Sache beim Campusprojekt und beim Mittelachseprojekt durch die Methode ermittelt werden konnte, aber nicht die Art und Weise der Konfliktaustragung selbst – nur, dass es in einem Referendum um den Mittelachseplatz mündete, was als Eskalationsstufe gewertet werden kann. Damit kann sicher vermutet werden, dass die Tatsache, dass da Intermediäre auf (relativ) neue Art Dinge steuern, nie unhinterfragt blieb. Auch in Scharnhorst – hier wurden in dieser Arbeit keine materiellen Gegenstände der Planung aufgearbeitet, da dies für

den Erkenntnisgewinn insgesamt nicht zwingend notwendig war – lassen sich unterschiedliche Auffassungen sicher vermuten. Nicht alle geführten Interviews wurden freigegeben bzw. manche Informationen wurden ‚unter Drei‘ vermittelt und konnten dann in der Sache durch andere Interviews oder andere Materialien und Dokumente bestätigt werden.¹¹¹

Partielle Nicht-Intentionalität: Hier sind alle drei Fälle mustergültig darin, eher aus Versehen in bestimmte Strukturen gestolpert zu sein. Das trifft in besonderem Maße auf Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen zu, wo sich manche Prozesse am ehesten mit dem Sprichwort ‚Zwei Schritt vor, einen zurück‘ charakterisieren lassen. Die Konstellation der Akteure gleichzeitig als Kollaborateure in der Quartiersentwicklung und als Konkurrenten um die wenigen, fragmentiert verteilten Mittel machte es in Neu-Hohenschönhausen fast schon zur Notwendigkeit, sich dem *muddling through* zu verschreiben oder ‚auf Sicht‘ zu fahren. Zu Beginn des WKM stand lediglich fest, dass als materieller Gegenstand der Planung die soziokulturelle Infrastruktur und der öffentliche Raum eine zentrale Rolle spielen sollen. Ersteres wird von der Mieterschaft der Howoge (und anderen Teilen der Bewohnerschaft) genutzt und für die Wohnzufriedenheit benötigt, zweiteres ergab sich aus dem Zusammenspiel der noch durchzuführenden Stadtumbau-Projekte – Freiraumgestaltungen – und der hohen Relevanz des naturnahen Wohnumfelds, wie die Howoge (und die Genossenschaften) in der energetischen Sanierungswelle der Großsiedlung in den 1990er-Jahren schon erkannten und in ihrer physischen Erneuerung auch berücksichtigten. Lediglich in Scharnhorst lassen sich Kontinuitäten governancezeller Natur erkennen – vom Runden Tisch über die Rolle des ‚Beauftragten‘ aus dem Stadtentwicklungsressort (die dann in die SRO gewechselt ist, aber noch mittelbar mit dem Stadtentwicklungsressort verknüpft ist) bis hin zu dem hier nicht näher benannten Standing der soziokulturellen Einrichtungen. Es ist also nicht auszuschließen, dass eine gewisse Intentionalität vorlag – sicherlich aber eher in Bezug auf die Verstetigung der Stadterneuerung, weniger auf das Prozessuale des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements selbst. Und da Stadterneuerung inzwischen gesamtstädtisch als Regelaufgabe gesehen wird, lässt sich schwer ausdifferenzieren, was in den beschriebenen Kontinuitäten lokaler, was kommunaler Natur ist.

Die Einordnung der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements in die Innovation des Quartiersmanagements der Sozialen Stadt

Ein zweiter Ansatzpunkt, die Innovativität der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements zu prüfen, ist die Gegenüberstellung der Phasen der Innovation für die Soziale Stadt allgemein und die zu postulierenden Phasen der Innovation des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements. Koczy (2018, 123) benennt die behutsame Stadterneuerung als Basisinnovation, innerhalb dessen sich weitere Verfahren und Instrumente – wie eben Quartiersmanagement – herausgebildet haben, die er als Teilinnovationen bezeichnet. Es stellt sich daher die Frage, ob die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements eben eine solche Teilinnovation sind. Dafür wird für einen Moment angenommen, WKM, WQM und HID wären keine eigenständige Innovation, sondern ordnen sich in den Innovationsprozess der Quartiersmanagements der Sozialen Stadt ein. Als solches würden sie in die Kritikphase der Sozialen Stadt gehören. Diese ist geprägt durch verschiedenartige Diskurse, die u. a. in den Kapiteln 4.2, 4.3, 5.1. und 5.2 aufgegriffen wurde, sodass hier nur stichwortartig einige

¹¹¹ Dabei wurde jenen Personen Anonymität zugesichert, mit denen zwar Gespräche geführt wurden, aber keine Verschriftlichen dieser Informationen als sozialwissenschaftliches Interview stattfand. Als Quelle dienen dann jeweils andere zitierfähige Materialien oder Aussagen aus verschriftlichten sozialwissenschaftlichen Interviews.

Diskurse, die sich an der Sozialen Stadt und ihrem Quartiersmanagement abarbeiten, benannt werden sollen. Die drei erstgenannten Stichworte sind auch bei Koczy (2015, 283) zu finden:

- └ Gentrifizierung und Mietpreissteigerungen in Soziale-Stadt-Gebieten, denen ein Quartiersmanagement nichts entgegensetzen kann;
- └ ‚Erfolglosigkeit‘ im Sinne des Fortsetzungserfordernisses von Fördertatbeständen.
- └ Zu starke Konzentration auf GWA-Aufgaben in einem Städtebauförderprogramm, dies auch mit dem politischen Beben der Kürzung 2009 und Rücknahme der Kürzung 2013 der Städtebaufördermittel der Sozialen Stadt beim Wechsel von Schwarz-Rot zu Schwarz-Gelb und zurück.
- └ Keine Lösung der sozialen Probleme und zusätzlicher Problemdruck durch die Integrationsaufgabe in manchen Quartieren (Ankunftsquartiere).
- └ Spannungsfeld von Armutskonzentration, Randwanderung durch Gentrifizierung und Aufgabe von Soziale-Stadt-Gebieten als städtische preiswerte Wohnraumreserve.

Angenommen, diese Kritiken an der Sozialen Stadt hätten nach 2007, dem weiter oben (Kapitel 5.1.3) genannten Schlusspunkt des Erfolgs der Sozialen Stadt (Leipzig-Charta) bereits in Hamburg, in Dortmund und Berlin dazu geführt, genau in Bezug auf diese Kritiken das Experiment eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements jeweils zu wagen. Ibert et al. (2015, 178) schildern die Kritikphase recht drastisch: *„Die institutionellen, politischen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die einst das Entstehen der Innovation begünstigt haben, gelten nicht mehr. Dadurch wird das Handeln im Sinne der Innovation auch immer weniger erfolgversprechend. Der Charme des Neuen ist endgültig passé, das Neuartige wird als vorübergehend und historisch situiert erlebt. Kritiker und Verteidiger können sich gleichermaßen auf schlechte wie gute Erfahrungen berufen. Theoretisch kann die Kritikphase auch mit einer neuen Latenzphase einer anderen Innovation zusammenfallen.“* Das Experiment WQM, WKM bzw. HID ist in den drei Städten also sowohl als Reaktion auf diese Kritik als auch als mögliche Latenz für eine neue Innovation zu verstehen. In der Interpretation als Reaktion wäre es eine Variation des Bestehenden, in der Interpretation als Latenz als mögliche Innovation. Auf beide Interpretationen lohnt sich hier weiter einzugehen.

Die Reaktion der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements auf Kritik an der Sozialen Stadt ist in dem Umstand der Einbeziehung der Wohnungswirtschaft zu finden. Der Berliner Senatsbeschluss von Ende 2008 als Auslöser für die Howoge, das WKM einzurichten (ebenso wie für die Gesobau, das Märkische Viertel mit eigener Verfahrensbegleitung energetisch zu sanieren) kann so gelesen werden (vgl.: BVV Lichtenberg von Berlin 2009a). Weil bestimmte Großsiedlungen wie Neu-Hohenschönhausen (und das Märkische Viertel) eben nicht in die sozioökonomische Begründungslogik der Berliner Sozialen Stadt passten und weil zu viele weitere ‚vollständige‘ Quartiersmanagements der Sozialen Stadt die Ressourcen Berlins überfordern würden, sollte sich nun die eigene Wohnungswirtschaft um bestimmte Großsiedlungen kümmern. Auch das HID in Hamburg folgt dieser prinzipiellen Logik, als es darum ging, das BID-Instrumentarium dafür zu nutzen, die privatisierte Gagh in Steilshoop bei der Freiraumsanierung der Mittelachse nicht aus der (finanziellen) Verantwortung zu lassen. Auch der Verstetigungsmoment in Scharnhorst passt. Hier war die Reaktion auf die Schwächen der Sozialen Stadt die folgende: Die Wohnungsunternehmen mögen doch bitte den Ball der Sozialen Stadt aufnehmen und mit Fokus auf das innere und äußere Erscheinungsbild ihrer Wohngebäude die Lücken der Stadterneuerung schließen, welche die Soziale Stadt programmatisch und faktisch gelassen hat. Dass man *en passant* die Privatisierung der beiden heute in der LEG zusammengeführten Bestände (die bis auf die Neue Heimat zurückgehen) abgefedert hat, weil kurz nach der Etablierung des WQM die ‚alte‘ LEG-NRW und die Ruhr-Lippe durch das zwischenzeitlich

Schwarz-Gelb regierte Land verscherbelt wurden, war mit Blick auf das, was in Steilshoop ausprobiert wurde, nicht unwillkommen.

Wenn man sich dagegen auf die in den drei Fällen entwickelten Systematiken der Planungssteuerung fokussiert, dann ist man geneigt, diese drei Fälle als Fermentierungsphase einer Innovation zu begreifen. Die Latenzphase ist wie von Ibert et al. (2015, 178) eingeräumt gleichbedeutend mit der Kritikphase der Sozialen Stadt – das ist den Überlegungen Koczys (2015, 2018) nicht unähnlich, der Kritikpunkte an der Behutsamen Stadterneuerung der 1980er und 1990er-Jahre als Latenzphase für die Soziale Stadt auffasst. Dann würde die Verschränkung von Stadterneuerung mit wohnungswirtschaftlichem Fokus als erster, Sozialraumorientierung der Verwaltung als zweiter und Gemeinwesenarbeit als dritter Sphäre eine innovative Weiterentwicklung der Sozialen Stadt (in der von Difu (2003) beschriebenen Systematik, siehe Kapitel 5.1.5) sein, so wie das Quartiersmanagement eben auch eine strukturelle Weiterentwicklung der – eben latent – schon angelegten Arbeits- und Organisationsstruktur der Vor-Ort-Büros in der Behutsamen Stadterneuerung darstellte (zumindest in den Ländern wo es sie gab). Das Ganze kann dann als Innovation bezeichnet werden, die nicht primär in der Einbeziehung der Wohnungswirtschaft, sondern in dem Entwickeln neuer kollaborativer Strukturen der Planungssteuerung lag, an denen sowohl die Kommune als kontinuierliches Moment als auch das temporäre Moment der Sonderorganisation als Logik der Stadterneuerung (Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Missstände) beteiligt sind.

Aus diesem Grund wird in den Kapiteln 8.3–5 das Gedankenspiel durchgeführt, die Synthetisierung der Prozesssteuerung vor dem Hintergrund einer fiktiven Stabilisierungsphase durchzuführen, die sich schließlich an die Fermentierungsphase anschließen müsste. In einer solchen Stabilisierungsphase sollen gemachte Fehler durch Lernen beseitigt und Routinen eingeschliffen werden (Ibert et al. 2015, 177f.). Idealtypisch entwickelt sich eine Art Standard, der variantenreich in Praxen vielfach umgesetzt wird, ohne dass sich alle anwendenden Institutionen dem Zustandekommen der Innovation noch bewusst sind (ebenda, 178). Einzelne Elemente, die es noch als Teil der Fermentierungsphase gibt, sind der Erfahrungsaustausch zwischen Scharnhorst und Steilshoop (dokumentiert von Odebrecht 2010, 265f.) und das 2013 in Auftrag gegebene Gutachten zur Beteiligung in der Stadtentwicklung im Bezirk Lichtenberg (Jahn et al. 2013), das Elemente der in Neu-Hohenschönhausen ausprobierten Prozessinnovationen aufgreift. Nichtsdestoweniger muss konstatiert werden, dass die Experimente in den drei Städten ihre Wirksamkeit, wenn überhaupt, in den eigenen kommunalen Grenzen entfalten.

Im Folgenden soll nun auf die eigentlichen Prozessinnovationen eingegangen werden, bevor sich noch einmal intensiver in der Auswertung der Fallbeispiele der Frage gewidmet wird, was denn nun der wohnungswirtschaftliche Turn des Quartiersmanagements auf Basis dieser Empirie bedeutete (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 5.3)? Je stärker dieser Turn, desto stärker das Moment der Reaktion und damit Variation der einstigen Innovation Soziale Stadt, je schwächer dieser Turn, desto eher dringt das Momentum durch, es mit einer – möglicherweise abgebrochenen – Innovation zu tun zu haben, die zumindest eine Latenz- und eine Fermentierungsphase besitzt und zumindest in den eigenen kommunalen Grenzen wirksam war.

Prozessinnovation? Andockstellen zwischen den Sphären für das Quartiersmanagement in der Praxis

Um die eher detailorientierte Frage nach der Prozessinnovation bearbeiten zu können, wird zuerst auf die Aussagen in Kapitel 4.3. zurückgegriffen, denn der beste Ausgangspunkt der Diskussion um

die Prozessinnovation ist der Bedarf nach Verstetigung, um die es in diesem Kapitel ging. Scharnhorst war explizit Teil eines Verstetigungsdiskurses der ältesten Quartiere der Sozialen Stadt (dem NRW-Vorläuferprogramm, dem Scharnhorst als erste Großsiedlung der Sozialen Stadt angehörte). Die Prozesse in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop wurden von vornherein unter dem Verstetigungsaspekt gedacht, wobei einschränkend zu Steilshoop gesagt werden muss, dass der eigentliche materielle Schritt in Richtung Verstetigung nicht im HID-Projekt Mittelachse zu finden ist – hier ist eher der klassische Erneuerungsansatz der temporären Intervention zu finden. Aber das Campusprojekt bietet schon von der Anlage her das Potenzial, sowohl eine baulich-physische als auch eine institutionelle Grundlage (in der GWA) zu kreieren, die dem Gedanken der Verstetigung entsprechen.

Alle drei Erneuerungsprozesse konnten auch nur gestartet werden, weil – wie in dem Verstetigungsdiskurs dargestellt – die Institutionen der Verwaltung bereits soweit reformiert wurden, dass sie als eigene Sphäre der SRO Teil des Planungssteuerungsprozesses werden konnten. Dabei sind wesentliche Schritte erst während dieses Prozesses unternommen worden, sodass schwer zu beurteilen ist, ob die Reformüberlegungen beispielsweise der Schaffung des Dortmunder Amts für Wohnen und Stadterneuerung und der Aktionsraumkoordinationen oder der Weiterentwicklung der OESPK in Berlin-Lichtenberg an und für sich stattgefunden haben oder ob Erfahrungen aus den praktischen Erneuerungsprozessen in Scharnhorst und anderswo in Dortmund und in Neu-Hohenschönhausen für Lichtenberg Reformprozesse angestoßen haben. Jedenfalls zum Ende des jeweiligen Erneuerungsprozesses besaßen alle drei Gebiete nicht nur eine funktionierende SRO, sondern sie zeigte sich zum prozeduralen Handlungsfeld der Stadterneuerung kompatibel. Freilich ist es keine Innovation, dass die Kommune die Verantwortung für das Quartier nach Ende eines Stadterneuerungsprozesses trägt, das war schon immer so. Aber Dortmund, Wandsbek/Hamburg und Berlin-Lichtenberg haben sich aktiv für diese Aufgabe eingesetzt und ihrer Verwaltung einen sozialräumlichen Ansatz verschafft. Die unausgesprochene Akzeptanz, Stadterneuerung an allen drei Orten als Daueraufgabe zu begreifen, steht insofern auch im Kontrast zu dem normalen Ende des Zustands der Besonderheit (um die Begrifflichkeit des Städtebaurechts aufzugreifen).

Zwei Dinge waren in allen drei Quartieren aber essenziell in Bezug auf die von vornherein mitgedachte Verstetigung unter der Ägide der SRO. Das eine war die Möglichkeit, dauerhaft über quantitative Informationen über die Gebietsentwicklung zu verfügen, sprich ein Sozialmonitoring zu besitzen, wie es in Hamburg, Berlin und Dortmund heutzutage selbstverständlich ist – dies aber auch erst nach 1999, meist im Zuge der Etablierung der Sozialen Stadt. Das zweite ist die Nutzung der Arbeitsstrukturen zur kontinuierlichen Erhebung qualitativer Informationen durch die jeweils ganz individuelle Vernetzung mit der Zivilgesellschaft und mit der Wohnungswirtschaft in den Quartieren. Man wusste immer gut über die Problemlagen der Gruppen Bescheid; und dieses Bild ergab sich durch das Zusammentragen zusammengefasster und nicht mehr auf Individualfälle rückführbarer Informationen aus dem Jugendamt, aus der Wohnungsvermietung und aus der Zivilgesellschaft. Die Vernetzung von GWA und SRO war also in allen drei Quartieren die notwendige Voraussetzung für diese beiden informationellen Aufgaben und für den Start eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements. Die Verknüpfung des wohnungswirtschaftlichen Engagements als Motoren des Quartiers mit der stadtplanerischen Profession war dann die hinreichende Bedingung für dessen Start. In Scharnhorst geschah dies durch die gemeinsame Beauftragung der steg der kooperierenden Wohnungsunternehmen, in Neu-Hohenschönhausen durch die Beauftragung eines Stadtplaners seitens der Howoge und in Hamburg durch die Ausweisung Steilshoops als RISE-Fördergebiet, sodass die Aufgabe des Gebietsentwicklers an die Lawaetz-Stiftung gegeben werden konnte.

Am Ende des Kapitels 5 wurde das aus der Entwicklung des Instruments Quartiersmanagement in der Stadterneuerung dargestellte Miteinander der Sphären abgewandelt, um sowohl der SRO, der GWA als auch der Wohngebietserneuerung (der wohnungswirtschaftlich geprägten Stadterneuerung) ihren Platz zu verschaffen, ihre jeweilige Rolle in dem Erneuerungsprozess auszufüllen. Nun soll geschaut werden, inwieweit die Empirie dieses Ausfüllen der Rolle bestätigt oder wo die individuellen Falldesigns möglicherweise nicht weit genug gegangen sind, um das Miteinander der Sphären intensiv genug im Sinne der Quartiersentwicklung einzusetzen.

In der Sphäre der GWA wurde die Aufgabe angesiedelt, sich mit der lokalen Zivilgesellschaft zu vernetzen. Das ist in allen drei Fällen nachweisbar. In Neu-Hohenschönhausen ist auffällig, wie sehr diese Aufgabe mehr und mehr auf das Stadtteilzentrum im Rahmen der Arbeitsteilung in der Stadtteilerunde fokussiert wurde. Während in der Verwaltung die ehemaligen Stadtteilmanagerinnen nach 2001 noch selbst dieser Aufgaben durch eigene Vor-Ort-Büros nachkamen, waren die Gebietskoordinatorinnen der OESPK nach 2011 – in vier von fünf Fällen dieselben Personen mit neuer Amtsbezeichnung – in zwei gemeinsame Büros im Rathaus Lichtenberg zusammengezogen worden und fokussierten sich eher auf Vernetzungsaufgaben zwischen den Ressorts bzw. zwischen ‚Zentrale‘ und Stadtteil. Auch der Welsekiezmanager verzichtete auf die ein oder andere Vernetzungsaktivität mit der Zivilgesellschaft vor dem Hintergrund, dass keine Parallelstrukturen zu denjenigen des Stadtteilzentrums aufgebaut werden sollten. Beide Entwicklungen geschahen im Konsens der drei beteiligten Institutionen. In Steilshoop ist auffällig, wie sehr die bewusste Abgrenzung des HID-Lenkungsausschusses von der lokalen Zivilgesellschaft gepflegt wurde. Sicherlich gab es den Bürgervertreter, der war aber zur Verschwiegenheit verpflichtet, konnte also einer Multiplikatorenrolle gar nicht nachkommen – das ist aber die wesentliche Aufgabe eines Bürgervertreters in einem Entscheidungsgremium, er soll schließlich die Meinungsvielfalt über mögliche Entscheidungen in das Gremium hineinbringen bzw. Informationen aus dem Gremium zu diesem Zwecke in das Quartier hineinmultiplizieren. Für Bürgerdialog war dann doch eher das RISE-Quartiersmanagement zuständig, welches wiederum keine Aktien im Lenkungsausschuss besaß, gerade mal das Gastrecht. Zu vermuten ist, dass man sich beim Design dieser Gremienlogik dachte, dass das RISE-Quartiersmanagement genug stellvertretendes Wissen über die lokale Zivilgesellschaft besitzt, um dieses Wissen im HID-Lenkungsausschuss zu teilen. Das stimmt auch. Aber das entspricht nicht einer Vernetzung mit der Zivilgesellschaft.

Der zweite Aspekt in der Sphäre der GWA ist die aufsuchende Stadtteilarbeit mit dem Ziel, auch andere an der Stadtteilentwicklung zu beteiligen, die in herkömmlichen Strukturen außen vor bleiben. Auch hier kann in allen drei Quartieren bestätigt werden, dass dies tatsächlich eine Aufgabe ist, welcher mit Mitteln der Profession der GWA nachgekommen wurde. Besonders hervorzuheben ist das Spieletonneprojekt in Scharnhorst, welches mehrjährig von der steg durchgeführt wurde und noch heute durchgeführt wird. Dagegen blieb der Jugendbeteiligungsworkshop gleich zu Beginn des Welsekiezmanagements im Herbst 2009 Episode. Das ebenfalls verstetigte Kirchplatzprojekt ab 2011 unter Federführung des Stadtgeschichten e.V. war zwar in der institutionellen Anlage ein Projekt des Howoge-Beauftragten in Howoge-Räumen, aber es wurde in seiner öffentlichen Wahrnehmung von vornherein als gemeinsames Projekt mehrerer Akteure der Gemeinwesenarbeit konzipiert. In allen drei Quartieren wurde jedoch dem öffentlichen Raum (Spielhöfe, Mittelachse, Kirchplatz/Krugwiese) ein herausgehobener Stellenwert als multifunktionale soziale Infrastruktur zugewiesen. Der Umgang mit öffentlichem Raum war immer gemeinwesenorientiert.

Die Sphäre der SRO stand in allen drei Quartieren in einem nicht immer spannungsfreien Wechselverhältnis zu den Experimenten auf Quartiersebene im Rahmen der Stadterneuerung. Es blieb auch immer eine enge und für die Öffentlichkeit sichtbare Verbindung zu jeweiligen kommunalpolitischen Leitbildern erlebbar. In Neu-Hohenschönhausen wurden durch die Vertreterin der OE SPK Methoden des Bürgerhaushalts zur Durchführung von lokalen Beteiligungsmethoden forciert; in Steilshoop ist das Campusprojekt ohne die hamburgischen Debatten zur Schulreform und zur Bedeutung der Stadtteilschule nicht vorstellbar und in Scharnhorst lassen sich die Verbindungen zwischen Quartier und Politik sogar personifizieren. Den Darstellungen Gerti Zupfers (2014) zufolge hat sie die Politik mehrfach dazu bewegt, ihr Augenmerk auf Scharnhorst zu lenken und hier mit in ihrer Zeit neuen Stadtplanungs- und Erneuerungsexperimenten zu beglücken – und das seit der Aufbauzeit der Großsiedlung. Dass die Verbindung zum kommunalpolitischen Handeln bewusst kenntlich gemacht wird, mag manche mit Bezug zu den Quartiersmanagements der Sozialen Stadt erstaunen – meines Erachtens werden jedoch in vielen Darstellungen von Quartiersmanagementprozessen die kommunalpolitischen Zusammenhänge entweder geflissentlich weggelassen oder als fixe externe Bedingung dargestellt.

Nur kurz erwähnt werden soll hier das Thema der Umstrukturierung der sozialen Infrastruktur, die in allen drei Quartieren in der Tat Thema war, auch wenn die treibenden Kräfte dabei nicht immer aus der Sphäre der SRO kamen. War soziale Infrastruktur aber erst einmal auf der Agenda, so wurde es gemeinsame Angelegenheit des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements und der SRO. Sie hat dabei ihre Rolle entsprechend ausgefüllt – wie es ausführlich in dem eigens dafür angelegten Infrastrukturkapitel 7 auch dargestellt ist.

Die Sphäre der Wohngebietserneuerung ist dagegen eher durch ein komplementäres Zusammenfassen der drei Fallbeispiele beschreibbar. Hier liegen die größten grundsätzlichen Unterschiede zwischen Steilshoop, Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen. Dagegen zeichnen sich die Sphären der GWA und der SRO eher durch Gemeinsamkeiten der drei Fälle aus. In der Sphäre der Wohngebietserneuerung steht Scharnhorst für die kontinuierliche Erneuerung des Wohnungsbestands, Steilshoop für die temporäre Erneuerung des öffentlichen Raums und Neu-Hohenschönhausen für die baulichen Umstrukturierungen der Infrastruktur gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft. Unter den Stichworten Fassadenerneuerung, Mittelachse und Krugwiesenhof bzw. Falken- & Warnitzer Bogen ist dies ausführlich im Kapitel 7.1 bzw. 7.4 nachzuvollziehen. Auffällig ist dann aber, dass das Wechseln sowohl auf eine räumliche wie zeitliche Vogelperspektive die Gemeinsamkeiten entdecken lässt. Vieles, was in dem einem der Gebiete in den Jahren wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements nicht auf der Agenda stand, war entweder schon zuvor drauf oder ist Teil einer gesamtstädtischen wohnungspolitischen Debatte, die dann meist andere Quartiere der Stadt prominenter ins Licht rückt, aber dennoch ebenso in Steilshoop, Scharnhorst oder Neu-Hohenschönhausen präsent ist.

Die kontinuierliche Erneuerung des Wohnungsbestands hat es so auch in Scharnhorst nicht gegeben; eher ist die Zeit 2008–2013 genauso eine Welle der konzertierten Erneuerung (hier in der Zeit des WQM) wie die Erneuerungswelle der Neu-Hohenschönhausener Wohnungen in den 1990er-Jahren (vor der Zeit des WQM). Und der Verfall der privatisierten Häuser in quantitativ großen Mengen in Steilshoop (in Scharnhorst in Einzelfällen, in Neu-Hohenschönhausen aufgrund des Baualters noch nicht) ist kein originäres Thema des HID, denn dies Phänomen gibt es bundesweit. Immerhin besitzt Steilshoop das Gagfah-Stelzenhaus, dass so prominent das Quartierszentrum prägt, dass es skandalisierungsfähig war und 2015–2017 saniert wurde.

Das Wohnumfeld und der öffentliche Raum sind in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop sehr dominante Themen des wohnungswirtschaftlichen Erneuerungsprozesses, dies aber mit gegensätzlichen Bezügen: in Steilshoop ist es der materielle Gegenstand, um den sich herum das HID erst konstituiert, die Mittelachse; in Neu-Hohenschönhausen sind es die Stadtumbauprojekte des Warnitzer Bogens und der Krugwiese sowie mittelbar des Neubrandenburger Parks und des Randowparks zwischen den Welsegalerien – in dem einen Fall also explizit wohnungswirtschaftlich verankert, in dem anderen Fall herkömmlicher Stadtumbau. Allerdings besitzen Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop die aus der Wohnungserneuerung kommende Gemeinsamkeit der Gestaltung der unmittelbar den Wohngebäuden zuzuordnenden (halb)öffentlichen Räume – Höfe und ähnliches. Was hier zeitlicher Teil des WQM-Erneuerungsprozesses in Scharnhorst ist, stammt in Neu-Hohenschönhausen aus den 1990er-Jahren und benötigte daher keine Thematisierung mehr nach 2009. Bauliche Umstrukturierungen der Infrastruktur scheinen in Scharnhorst tatsächlich eher weniger relevant zu sein, allerdings erfolgte hier aus den Mitteln des Konjunkturpakets 2 eine Sanierung vieler Objekte (Schule, Sportplätze), die bereits multifunktional genutzt werden. Der Aufbau der sozialen Infrastruktur Scharnhorsts kann als nachhaltig bezeichnet werden, sodass er – bei erfolgter Sanierung um 2008 herum – eben nicht Thema des Erneuerungsprozesses werden musste. Die Bedeutung des Campusprojekts in Steilshoop und die vielfältigen sozioinfrastrukturellen Diskurse Neu-Hohenschönhausen stellen dagegen einen relevanten Bedarf an Infrastrukturerneuerung zu den Zeiten der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements dar.

Im folgenden Kapitel wird daher die Frage nach dem spezifischen wohnungswirtschaftlichen Charakter der Erneuerungsprozesse aus der Perspektive des Wohnens aufgeworfen, da an dieser Stelle keine eindeutige Zuordnung von für die Wohngebietserneuerung relevanten Aspekten zu allen drei Fällen gegeben werden kann.

8.2 War es ein wohnungswirtschaftlicher Turn?

Wie eben beschrieben, fokussierte sich die Innovation der drei Fallbeispiele auf die institutionelle Vernetzung von Instrumenten der SRO und der GWA mit dem Quartiersmanagement. An sich ließe sich dies auch ohne Wohnungswirtschaft ermöglichen – also mit einem rein städtebauegeführten Quartiersmanagement – aber die Wohnungswirtschaft fungierte in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen als entscheidender Katalysator für ein wichtiges Detail: Es wurde ein Sondertatbestand geschaffen – und dies in Bundesländern mit einer bereits etablierten Routine der 1999er Innovation Soziale-Stadt-Quartiersmanagement. Dadurch entstand eben jene Latenz, die es der steg und dem WKM ermöglichte, Dinge eben anders anzugehen als in der Sozialen Stadt. Unabhängig voneinander setzten sie beide auf die intensive Vernetzung mit den bestehenden Institutionen der SRO und GWA, wobei sich in Dortmund wie in Hamburg-Wandsbek diese Seite schon ‚sortiert‘ hatte und in Berlin-Lichtenberg man selbst auf eine Bürgerkommune in der Formatierungsphase traf, was das *window of opportunity* in der Sache vergrößerte, im Zeitrahmen aber auf das Jahr 2010 beschränkte.

In Hamburg war der Vorgang etwas anders gelagert – aber auch hier trafen zwei Innovationen zusammen: 2009 wurde RISE eingeführt und befand sich in der oben referierten Prozesslogik in der Formatierungsphase – das RISE-Quartiersmanagement in Steilshoop gehört in genau diese Phase. Das HID war eine eigenständige Innovation, die dann quasi räumlich über das RISE-Gebiet ‚drübergelegt‘ wurde. Auch wenn institutionell nicht versucht wurde, beide Prozesse im Rahmen eines eigenständigen Sondertatbestands zu verweben, so entstand doch ein Zusammenspiel der Intermediäre untereinander und mit den Wandsbeker SRO- und GWA-Institutionen, die dann eben doch Ähnlichkeit zu den anders generierten innovativen Netzwerkstrukturen Scharnhorsts und Neu-Hohenschönhausens aufwiesen. Und in allen drei Fällen spielte das Hinzuholen-Wollen der Wohnungswirtschaft dafür den Katalysator bzw. Ermöglichungsmoment.

Zugleich gelang es, die innovativen Momente aus der Einführung der Sozialen Stadt eine Dekade zuvor sowie der kürzlich erfolgten ‚Kodifizierung‘ von prozessualen Erfordernissen der bestandsorientierten Stadtentwicklung durch die Leipzig-Charta erneut zu interpretieren. Dazu gehören u. a.:

- └ Die integrierte Betrachtung der Situation und Erfordernisse eines Stadtteils, was als Prinzip der SRO in die drei Erneuerungsprozesse eingebracht wurde, aber auch als Anforderung an Stadterneuerung Gültigkeit hat.
- └ Die Nutzung eines integrierten Entwicklungskonzepts als Handlungsgrundlage, auch wenn das Steilshooper ISEK das HID ‚nur‘ im Anhang darstellt und die Handlungsschwerpunkte des Welsekiezmanagements ‚nur‘ sachlich an ein ISEK angelehnt sind, aber nicht deren Formalisierung besitzt.
- └ Die Steuerung durch Intermediäre, auch wenn deren Kompetenzen von Beginn an eingeschränkt waren, wodurch sich die Notwendigkeit ergab, dessen Kompetenzrahmen mit jenem der GWA bzw. SRO zu verbinden (die Ursache für die Entstehung der Stadtteiltrunde in Neu-Hohenschönhausen bzw. des UAK in Scharnhorst).
- └ Die regelhafte Einbindung der Öffentlichkeit als Unterschied zur oft nur punktuellen Beteiligung in Stadtentwicklungs-/erneuerungsprojekten, was durch den ‚Zugriff‘ auf die Beteiligungsinstrumente der GWA bzw. im Neu-Hohenschönhausener Fall durch ‚Mitnutzung‘ der regelhaften Beteiligungsinstrumente des Bürgerhaushalts gelang.

- └ Die vergleichsweise konsequente und flächendeckende Einbindung der Wohnungseigentümer, freilich erleichtert durch die großsiedlungstypische Eigentümerstruktur und in keinem Fall trotz der jeweiligen Eigendarstellung als wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement vollständig flächendeckend (im HID zwar formal flächendeckend, aber dafür von vornherein in den materiellen Planungsgegenständen der Siedlung deutlich beschränkt).
- └ Die integrierte Anwendung unterschiedlicher Finanzmittel für die Stadterneuerung, auch wenn im Detail mehr Schatten als Licht bei der Kombinationsfähigkeit der Mittel zu verzeichnen ist.

Doch sind dies alles Aspekte, die allgemein zur Verbesserung von Stadterneuerungsprozessen förderlich sind, womit sich der wohnungswirtschaftliche Turn als solches nicht spezifizieren lässt.

... und wäre es ohne Zutun der Wohnungswirtschaft auch so gewesen?

Daher soll sich der möglichen Gegenthese gewidmet und die Überlegung angestellt werden, ob der Erneuerungsprozess in den drei Siedlungen auch ohne Beteiligung der jeweiligen Wohnungsunternehmen faktisch genauso gelaufen wäre. Es ist also nach Merkmalen zu suchen, die eben jenen Unterschied ausmachen, den das Einbinden der Wohnungsunternehmen verursacht hat. Und diese finden sich weniger in der instrumentellen Innovation der drei Fälle, sondern eher in dessen Genese.

Deswegen soll ein allgemeinerer Blick auf die Rolle der Wohnungswirtschaft bei den Erneuerungsprozessen in Steilshoop, Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen gelegt werden. Fürs Erste wird dabei nur auf die Motoren geschaut, denn nachvollziehbarerweise sind es nur jene gewesen, die Impulse in die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements gegeben haben (sonst wären die anderen auch Motoren gewesen). Dabei fällt zuerst eine Gemeinsamkeit von Steilshoop und Scharnhorst auf, die Neu-Hohenschönhausen nicht bieten kann: der ernstgemeinte und erfolgreiche Versuch der Einbindung eines kommerziellen Wohnungsunternehmens (LEG, Gagfah) in die Steuerung der Erneuerungsprozesse. Auf diesen Umstand rekurriert auch der einst zwischen beiden Quartieren vorgenommene Vergleich (Odebrecht 2010, 265f.).

Einen solchen Versuch hat es in Neu-Hohenschönhausen nicht gegeben. Hier sowie auch im Berliner Märkischen Viertel (Gesobau) bestand das ursprüngliche 2008 formulierte Ziel des Berliner Senats, die eigenen Wohnungsunternehmen bei der Weiterentwicklung der Berliner Stadterneuerung in die Verantwortung zu nehmen (BVV Lichtenberg von Berlin 2009a). So besitzen zumindest Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst die Gemeinsamkeit, als dass es hier das Wirken der gesamtstädtischen Ebene vermittelt über die Eigentümerschaft zum eigenen öffentlichen Wohnungsunternehmen war, das den Anstoß für den Erneuerungsprozess gab (bzw. im Dortmunder Fall auch die Einflussnahme auf die weiteren beiden noch landeseigenen Unternehmen, die dann später in der LEG aufgehen sollten). In Berlin wie in Dortmund ging man davon aus, dass für eine Siedlung mit weitestgehend öffentlichem Bestand (in Dortmund sollten sich die Eigentumsverhältnisse dank der Kurzzeitlandesregierung der CDU ändern) der Anstoß für den wohnungswirtschaftlichen Erneuerungsprozess durch das informelle Wirken als öffentlicher Eigentümer auf die Unternehmen genügen würde. In Neu-Hohenschönhausen hat sich das auch bestätigt, in Dortmund musste dieser Ansatz bald weiterentwickelt werden, sodass auch die privatisierte LEG im Boot bleibt. Auch das gelang Dortmund mittels polylateraler Vereinbarungen zwischen Stadt einerseits und den drei Wohnungsunternehmen (der öffentlichen Dogewo 21, dem genossenschaftlichen Spar & Bauverein und der kommerziellen LEG).

Hamburg hat sich im Falle Steilshoop kontrastierend dafür entschieden, Gesetze anzuwenden, auch wenn hier ebenso wenig zu vernachlässigen ist, dass einer der beiden großen Player die öffentliche Saga ist und dass die Verhandlungen mit der Gagfah erstens von der damaligen Senatorin – also der Ministerialebene – geführt werden mussten und dass diese Verhandlungen wie in Dortmund informellen Charakter besaßen. Am Ende standen in Scharnhorst und Steilshoop Vereinbarungen und Dokumente, Neu-Hohenschönhausen hat es tatsächlich über fünf Jahre geschafft, rein auf Ebene der informellen Vereinbarung zu kooperieren. Dazu beigetragen hat sicherlich auch die formelle Vereinbarung zwischen den Sphären der GWA und SRO in Berlin-Lichtenberg mittels durch New Public Management üblich gewordenen Leistungsverträgen zwischen Kommune und Freiem Träger als Betreiber eines Stadtteilzentrums; auf diese Basis wurde dann auch die Verstetigung gebaut. Insofern ist allen drei Fällen auf jeden Fall zuzusprechen, dass innovative Wege der Einbindung der örtlichen Wohnungsunternehmen beschritten wurden – auch wenn keiner dieser drei Wege an sich als hinreichend modellhaft charakterisiert werden kann. In Steilshoop und Neu-Hohenschönhausen war hier doch zu häufig politisches Intervenieren notwendig (die Gespräche zwischen der Gagfah und der Senatorin in Hamburg; die wiederkehrenden persönlichen Präsenzen von Bürgermeister/in und stellvertretender/m Bürgermeister/in samt Rollenwechsel nach den Wahlen 2011 in Neu-Hohenschönhausen¹¹²). Und in Scharnhorst beruht ein wesentlicher Teil der Kooperationsbereitschaft der LEG auf der Übernahme dieser Bereitschaft im Rahmen der Privatisierung, ist also nicht ohne weiteres in ein allgemeines Modell übertragbar.

Zur Nicht-Thematisierung der Wohnungsmarktsegmente in den Fallbeispielen

Mit diesen Überlegungen lässt sich auch erklären, dass ein Themenfeld bei den wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagementprozessen in der Tat weitestgehend ausgeblendet war: das Wohnen. Doch für diesen Umstand gibt es mehrere Gründe, die nun erörtert werden sollen, um Ansatzpunkte herauszuarbeiten, ob man diesen Umstand dann eher als gegeben hinnehmen möchte oder dem Wohnen einen stärkeren Stellenwert in den Erneuerungsprozessen mit wohnungswirtschaftlicher Beteiligung zumessen möchte. Wohnen im wohnungsmarktpolitischen Sinne hat in der herkömmlichen Sozialen Stadt nur sehr indirekt und ephemere Rolle gespielt, was kritikwürdig ist. Freilich hat sich die Soziale Stadt immer dafür interessiert, wie und unter welchen Bedingungen in den Quartieren gewohnt wird, aber Einfluss auf den Wohnungsmarkt sollte das Förderprogramm eigentlich nicht nehmen – jenseits des Aufwertungsparadigmas jeder Stadterneuerung. Die drei Fallbeispiele sind davon nicht ausgenommen und lehnen sich insofern stärker an den Prinzipien der Sozialen Stadt an als an wohnungspolitischen Instrumenten, wie sie in Kapitel 5.3 aufgefächert wurden (und im weiteren Verlauf dieses Kapitels 8.2.3–4 auch aufgegriffen werden). Auch gibt es – Stichwort Förderung lokaler Projekte, kooperatives Agieren und integriertes Handeln sehr wohl genug instrumentelle Schnittstellen zwischen Wohnungs- und Stadterneuerungspolitik vor Ort. Daher ist es interessant, sich noch mal einiger Details in den Fallbeispielen zu vergegenwärtigen, um die Grenzen wohnungspolitischen Agierens in den wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements aufzuzeigen.

In Scharnhorst wurde die Modernisierungsoffensive von einem gemeinsamen bzw. kooperativen Belegungsmanagement begleitet, was instrumentell als Projekt des WQM gesehen werden kann, da die UAK hier das zentrale Steuerungsinstrument für dessen Implementation gewesen war (siehe Ka-

¹¹² Christina Emmrich (Linke) war bis 2011 Bürgermeisterin, anschließend als Dezernentin u. a. für Jugend stellvertretende Bürgermeisterin. Andreas Geisel (SPD) war ab 2011 Bürgermeister, zuvor stellvertretender Bürgermeister und Dezernent u. a. für das Stadtplanungsamt.

pitel 6.1.2). Den Wohnungsunternehmen war es wichtiger, bestimmte Mietergruppen durch die Sanierung nicht aus dem Quartier zu drängen und lieber bei einem anderen Unternehmen vor Ort wohnen zu lassen als ihnen Ersatz anderswo im eigenen Unternehmen anzubieten. Ob dabei die in Kapitel 3.3.9. aufgefächerten Überlegungen zu den Wohnungsmarktsegmenten explizit eine Rolle gespielt haben, lässt sich ex post nicht nachvollziehen. Denkbar ist sowohl das eine Extrem – also der Wunsch, die A-Segmente auch an Mieter zu vermitteln, die im Quartier in Blöcken wohnen, welche nicht zu A-Segmenten werden sollen, um eine – relational – zahlungskräftigere Klientel im Quartier halten zu können. In der Sozialen Stadt würde man den gleichen Vorgang eine Haltepolitik zugunsten der – meist alternden – Mittelschicht nennen. Aber auch das andere Extrem wäre denkbar: eine stille Einigung darüber, eine ärmere Mieterschaft eher innerhalb des Quartiers umzusetzen als aus dem Quartier zu drängen. Auch hier soll nicht gewertet werden: es kann sowohl als Haltestrategie auf Quartiersebene als auch als Verdrängungsstrategie auf Mikroebene gewertet werden.

Überhaupt spielen die Haltestrategien der Wohnungsunternehmen eine größere Rolle als in der klassischen Sozialen Stadt. In Neu-Hohenschönhausen lagen dem WKM sowohl die empirischen Erhebungen der Howoge als auch der Humboldt-Universität e.G. bezüglich der Wegzugsgründe vor – mit dem Ziel, diesen durch nachbarschaftsbezogene Projekte entgegenwirken zu können, wo sich diese Wegzugsgründe auch eben nicht auf die Wohnung, sondern das Wohnumfeld bezogen. Auch hier stand unausgesprochen der Wunsch Pate, die Nachfragegruppen für A-Segmente zu halten. In beiden Fällen drängt sich die Überlegung auf, dass es hier also Ansatzpunkte gäbe, über die Haltestrategien auch die Belegungspolitiken der Unternehmen in einem Quartiersdiskurs zu thematisieren. Doch davor würde ich warnen, denn es erscheint mir eher so, dass es sich hier um großsiedlungstypische Fragestellungen, nicht um für ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement typische Fragestellungen handelt. Sowohl Berlin-Lichtenberg als auch Dortmund sind zum Zeitpunkt der Fälle (2008–2013) nur bedingt von Gentrifizierungstendenzen betroffen, sodass die randlagigen Großsiedlungen Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst noch immer von der Problemsicht ausgehen, dass es Abwanderungstendenzen ranghöherer und Zuwanderungstendenzen rangniedrigerer Haushalte geben kann. Dass Haltestrategien also mindestens implizit eine Rolle spielen werden, ergäbe sich daher sicherlich auch bei einem herkömmlichen rein staatlich gesteuerten Stadterneuerungsprozess.

In Steilshoop dominierte dagegen das Thema Privatisierung die Debatte um die Segmente, also die Gefahr, dass die Gagfah die Wohnungen in Steilshoop verkommen lässt. Dies ist aber kein lokaler, auch kein Hamburger, sondern ein allgemeiner wohnungspolitischer Diskurs und so ist es keine Auffälligkeit des HID, dass er auf lokaler Ebene eine Rolle spielte. Ob die Gagfah bzw. Vonovia ihren Schwenk hin zur Sanierung der Bestände nun auch ohne das HID auf das hoch symbolische ‚Stelzenhaus‘ gelenkt hätte oder nicht, ist eine müßige Frage. Freilich ist es hilfreich, das ‚Zeitungsphotomotiv Ghetto‘ zu verunmöglichen und sicherlich auch, ausgerechnet dort an soziale Infrastruktur zum ‚Stadtrenditepreis‘ zu vermieten, aber beidem strategisches Handeln zu unterstellen, widerspräche den Darstellungen in Bezug auf das Zustandekommen der Dinge, wie in den Interviews zu Steilshoop deutlich wurde; und auch die in diesen Gesprächen debattierte Frage, für welches Niveau die Vonovia nun in Steilshoop saniert, blieb spekulativ.

Und selbst wenn diese Themen am Rande von Sitzungen des HID-Lenkungsausschusses zwischen den Wohnungsunternehmen, den Intermediären und den Wandsbeker Verwaltungsmitarbeitern informell erörtert werden würden, so ergäbe sich trotzdem die Notwendigkeit, auf überlokaler Ebene zu steuern. Denn – auch wieder zwei Extreme angenommen – Steilshoop würde alleine weder schultern können, dass die Vonovia ihr gutes Viertel der Siedlungsbestände dauerhaft ins ‚Hartz-IV-

Geschäftsmodell' einordnen würde noch, dass das Unternehmen die Wohnungen alle durch aufwändige Sanierungen erfolgreich als City-Apartments oder so ähnlich an die mittlere Mittelschicht vermieten könnte; die Verdrängung der jetzt in den oft schlecht instandgehaltenen Wohnungen lebenden Ärmern inklusive.

Das zeigt, dass die Einbeziehung der Belegungspolitiken der Wohnungsunternehmen in einen wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement-Prozess zwar ein hehres Ziel darstellt, aber eher nur in entspannten Wohnungsmärkten realisierbar ist – wobei, zu entspannt sollten sie mit Blick auf die aufgezeigten Grenzen der Kooperation im Stadtumbau wie in Leipzig-Grünau auch nicht sein (siehe Kapitel 3.4). Und auch in den ‚normalen‘ Wohnungsmarktsituationen, als die Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen zu den Zeiten der WQM/WKM gelten können, wird sich der kooperative Ansatz eher darauf beschränken, sich in den A-Segmenten keine Marktanteile gegenseitig abjagen zu wollen – sofern Konsens besteht, dass die Gesamtmenge dieses Segments wie in Großsiedlungen heute üblich stagniert, also weder wächst noch schrumpft. Denn Wegzüge jüngerer Haushalte können meist durch die hohe Attraktivität für Ältere bilanziell kompensiert werden, solange man sich in einer insgesamt nicht schrumpfenden Stadtregion befindet – siehe Kapitel 3.3.7). Daher lässt sich die weiterhin ephemere Rolle des Wohnens in den wohnungswirtschaftlichen Erneuerungsprozessen als Fazit auch eher gelassen hinnehmen. Wichtig ist weniger, was die Wohnungsunternehmen in diesen Prozessen für das Wohnen tun – denn jenes tun oder lassen sie aus unternehmenspolitischer Perspektive überlokal gesteuert sowieso – sondern was die Wohnungsunternehmen bereit sind, bezüglich der materiellen Planungsgegenstände einer Großsiedlung einzubringen.

Die Rolle der ISEKs und der Bündnisse für Wohnen

Um weiterhin der Frage nachzugehen, ob es zumindest ein Einbinden wohnungswirtschaftlicher Angelegenheiten in den paradigmatisch an der Sozialen Stadt ausgerichteten Erneuerungsprozess gegeben hat, soll auf die in Kapitel 5.3 dargestellten Instrumente zurückgegriffen werden. Zuerst soll geklärt werden, ob die aus der Städtebauförderung bekannten und in allen drei Gebieten vorhandenen ISEKs als orientierende Instrumente genutzt wurden. Für Scharnhorst und Steilshoop lässt sich dies unmittelbar bestätigen (Dortmund 2011; FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011), für Neu-Hohenschönhausen nur mittelbar. Das hatte drei Gründe dort: Erstens bezog sich das ISEK auf die gesamte Großsiedlung, das WKM nur auf einen Teil davon; zweitens stand bereits in dem älteren ISEK, dass möglicherweise auf ergänzende Instrumente jenseits des Stadtumbaus zugegriffen werden sollte (BVV Lichtenberg von Berlin 2009a), drittens bezog sich das WKM bei der Herleitung der eigenen Handlungsschwerpunkte (ebenda) bewusst nicht nur auf das Stadtumbau-ISEK, sondern auch auf den allgemeinen Zielbaum der Berliner Sozialen Stadt (SenStadt 2003) und die Gemeinwesenkonzeption des Bezirks (BVV Lichtenberg von Berlin 2009b).

Ansonsten hat das ISEK des Stadtumbaus aber keine Wirkung für den Prozess des WKM in Neu-Hohenschönhausen entfalten können; denn so wie die Dinge im Quartier lagen, waren die Handlungsfelder der Bürgerkommune Lichtenberg für Neu-Hohenschönhausen, die auf den Regionalgemeinwesenkonferenzen (siehe Tabelle 20) gemeinsam weiterentwickelt wurden und in welche die vom Welsekiezmanager im Auftrag der Howoge erarbeiteten Handlungsschwerpunkte problemlos eingefügt werden konnten, maßgeblicher. Bei den Regionalgemeinwesenkonferenzen nahmen auch immer mehrere Vertreter der Howoge teil, hin und wieder auch die der beiden Genossenschaften.

Auch in Steilshoop ist das Nebeneinander konzeptioneller Dokumente bemerkenswert. So gibt es – nicht überraschend – ein ISEK für das RISE-Quartiersmanagement, dass sich mit den kommenden

Handlungsfeldern auseinandersetzt, wie für RISE üblich, im Geiste der Sozialen Stadt. Alles das, was das HID aber betrifft, taucht als Appendix auf – das kooperative Tun der Wohnungswirtschaft in der Quartierserneuerung wird also nicht direkt adressiert, sondern gleichsam passiv zur Kenntnis genommen (FUHH und Bezirksamt Wandsbek 2011, 86ff.).

Dagegen lässt das Scharnhorster ISEK kaum eine Gelegenheit aus, den wohnungswirtschaftlichen Turn der Quartierserneuerung zu betonen, gerade die gesammelten Aussagen der Vertreter der Wohnungsunternehmen konnten auch für diese Arbeit als ergänzende Interviewaussagen jenseits der selbst geführten Interviews verwendet werden (siehe Kapitel 2.4), auch wenn sie sicherlich für das ISEK geglättet wurden. Auch auf der inhaltlichen Ebene zeigt das Scharnhorster ISEK ungewöhnliche Inhalte. Die Verweise auf die informelle, kooperative Sozialplanung bei den anstehenden Sanierungsmaßnahmen der Wohnhäuser und die Adressierung der Themenfelder Fassadengestaltung und des Wohnumfelds im Sinne des die Wohnhäuser umgebenden Freiraums würden eher in innovative Dokumente der Erneuerung der Großsiedlungen der 1990er-Jahre (Ost) oder sogar der der 1980er-Jahre (West) passen, wenn es damals schon ISEKs gegeben hätte. Inwieweit vermieterspezifische Erkenntnisse in die Erstellung der ISEKs eingeflossen sind, ist nicht transparent, aber zumindest bei Scharnhorst zu vermuten – wer Interviewaussagen aus der Wohnungswirtschaft im ISEK dokumentiert, hat schließlich vorher im Rahmen der Erstellung desselben mit dieser kommuniziert. Für Neu-Hohenschönhausen lässt sich bestätigen, dass die unternehmensintern erhobenen Bleibe- und Wegzugsgründe der Mieter bei der Erstellung zur Verfügung gestellt wurden (von vornherein die Erhebungen der Howoge, später auch die von der WBG Humboldt-Uni). Aber das in Kapitel 3.2.3 formulierte Potenzial, die Erkenntnisse über die Bewohnerschaft als Mieterschaft einfließen zu lassen, wurde wohl in keinem Fall vollständig ausgeschöpft.

Inwieweit Bündnisse für Wohnen die Voraussetzung für das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement waren, ist ebenfalls uneinheitlich. In Scharnhorst war es geradezu das Gründungsmoment – erst im Rahmen des gesamtstädtischen Bündnisses ergab sich das informelle Forum, sich auf das Anschieben des Erneuerungsprozesses zu verständigen. Hamburg nutzte das BID-Gesetz, ein solches Bündnis regulativ zu erzwingen. Auch wenn dies Verzögerungen hinsichtlich des Beginns des Erneuerungsprozesses verursachte, so war Hamburg am Ende damit erfolgreich. In Berlin oder auch Berlin-Lichtenberg gab es dagegen in den Nullerjahren keinerlei Bündnis. Und als dann in Lichtenberg eins entstand, war es ausschließlich neubauorientiert und gleichsam an reinen Bestandsquartieren desinteressiert. Nicht dass die Howoge in dem Lichtenberger Bündnis mit den Treskowhöfen, dem Lindenhof und später mit dem wieder aus der Versenkung der späten 1990er-Jahre hervorgeholten Rathausdreieck dort kein Aktivposten wäre – doch selbst intern galt lange der KuZ-Bereich des Warnitzer Bogens (weite Teile der Großsiedlung und auch das Gebiet des Welsekiezmanagements umfassend) als jenes KuZ, welches seine Bestände nicht vermehren wird. Im Wesentlichen stimmt dies auch, doch nach 2015/16 änderte sich etwas, denn auch die Großsiedlung hat zwar wenige, aber noch einzelne Lücken, die für den Neubau geeignet (Bauhaus-Universität Weimar 2013a, 126ff.), im konkreten Fall wird es um zwei 2017 noch nicht umgesetzte Modulunterkünfte für Geflüchtete gehen, welche die Howoge an einer Vielzahl von Stellen im Auftrag des Lands Berlin errichtet.

Welche Rolle also Bündnisse für Wohnen für wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement spielen können, kann nicht ohne weiteres aus der Empirie abgeleitet werden. Allerdings kann der Vorteil konzeptioneller Unschärfen (siehe Kapitel 5.4.2) bestätigt werden, denn in keinem der Prozesse war die Verfasstheit der Konzepte ein Hinderungsgrund für die Akteure, auf Basis integrierter Konzeptvorstellungen zur Quartiersentwicklung zu arbeiten. Dass es die Bündnisse gab, war wichtig – denn

sie ‚rechtfertigten‘ Absprachen und gemeinsames Agieren. Der folgende Abschnitt soll also erste positive Ausblicke ermöglichen.

Stadttrendite und Ressourcen der Wohnungswirtschaft

Einen wirklichen Mehrwert als Bündnis für Wohnen im Sinne der Instrumentierung nach Löffler (siehe Kapitel 3.3 und 5.3) hat nur das Scharnhorster Modell – und das auch ‚nur‘, weil die Sanierungsanstrengungen der Wohnungsunternehmen konzertiert wurden und es gemeinsame Anlaufstellen für die Mieterschaft gibt, die zwar die Wohnung wechseln, aber im Quartier bleiben will und womöglich hierfür den Anbieter wechseln muss (siehe Kapitel 7.4.2). Dieser Kooperationsansatz geht tatsächlich über das Übliche eines Quartiersmanagements klassischer Prägung hinaus. Das Hamburger HID ist als über das Normale hinausgehender Kooperationsansatz jedoch in einem Punkt am weitestgehenden: Es setzt staatliche Regulation als Zwang zur Kooperation ein und monetarisiert diesen Zwang zudem. Allerdings zeigt das Beispiel eben auch, dass bei der Ausübung dieses Instrument alles nicht Konsensfähige wegverhandelt wurde, weil die Gagfah ihre Sperrminorität qua Anteil am Eigentum auszuüben gedachte (siehe Kapitel 3.7.2). Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Entweder sollte darauf geachtet werden, dass niemand diese Sperrminorität haben sollte – außer vielleicht ein eigenes, kontrollierbares, kommunales Unternehmen. Oder es sollte der HID-Ansatz nur selektiv infrage kommen, je nachdem, was konsensfähig für die Unternehmen ist. Vielleicht liegt hier auch der Grund, warum die öffentliche Hand sich in Steilshoop in drei voneinander getrennten Bereichen engagiert: HID, RISE und Campusprojekt.

Die Möglichkeit der Integration eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements in solche Bündnisse kann vorsichtig optimistisch bejaht werden. Gerade die advokative Rolle für das Quartier gegenüber Dritten hat in allen drei Quartieren ihre Wirkung gezeigt. Das Experiment eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements führte zu einer gesteigerten gesamtstädtischen bzw. gesamtbezirklichen Aufmerksamkeit. Die Umsortierung des Welsekiezmanagements in die OESPK beim Bürgermeister war ein erster Schritt, denn eben an der Spitze der Kommunalverwaltung sind auch die Bündnisse anzusiedeln. Eine Verstetigung des Welsekiezmanagements über 2013 hinaus wäre auch nur im Rahmen eines Bündnisses für Wohnen sinnvoll gewesen, da deutlich gemacht wurde, dass es nur bei einer Einbeziehung aller lokalen Wohnungsunternehmen (zumindest derer mit relevanten Beständen) Sinn ergeben hätte. Auch wenn sich entschieden wurde, die Verstetigung niedrigschwellig über die Stadtteilzentren zu organisieren, so war die Verknüpfung von Wohnen und Stadterneuerung auf der Agenda. Ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement als ergänzende Sphäre zur GWA und SRO ist gerade für neubauorientierte Bündnisse für Wohnen eine interessante Ergänzung – quasi als bestandspflegerisches Element in diesem Bündnis.

Wenn es gelingt, zielführend und gemeinsam über alle Ressourcen zu debattieren, die für Stadtteilprojekte mit den unterschiedlichen Zielstellungen der einzelnen Förderprogramme, aber dem gemeinsamen Nenner des positiven Effekts auf die Quartiersentwicklung da sein sollen, dann ermöglicht dies auch der Wohnungswirtschaft, ihre eigenen Stadttrenditemittel gezielter und effektiver einzusetzen. Da die Mittel der Wohnungswirtschaft im Unterschied zu den öffentlichen Mitteln nicht ressortgebunden sind, kann hier insbesondere auf Fördernotwendigkeiten zwischen den Sektoren geachtet werden, z. B. generations- oder milieugruppenübergreifende Gemeinschaftsprojekte, die nicht eindeutig einer ressortierten Förderlogik (Jugend, Arbeitsmarkt, Senioren, Migranten etc.) zugeordnet werden können. Beispiel hierfür sind in Neu-Hohenschönhausen das Kirchplatzprojekt und in Scharnhorst das Spieletonneprojekt, die sich beide in den Aufgabenfeldern der Aneignung des öffentlichen Raums (Kirchplatz), Interkulturalität/Interreligiösität, Jugend, Nachbarschaft, sozialer

Integration und Kultur bewegen. Hier ist eine Ressortfederführung nicht ohne Einschränkungen denkbar. Auch wichtige Projekte im Zwischenbereich zwischen Freizeitvergnügen und kultureller Bildung sind gut bei der Wohnungswirtschaft aufgehoben, wie ein Blick in den Veranstaltungskalender des Humboldthauses der gleichnamigen Wohnungsgenossenschaft in Neu-Hohenschönhausen zeigt. Genau dort entsteht das symbolische Sozialkapital, welches eine Nachbarschaft stabilisiert, also im ureigenen Interesse der Wohnungswirtschaft ist. Und die Schwierigkeiten, welche die kommunalen Institutionen mit intersektoralen Standorten wie dem nachbarschaftlichen Teil des Steilshooper Campusprojekts und dem Krugwiesenhof in Neu-Hohenschönhausen haben, legen nahe, dass gerade angesichts des schlicht nicht vorhandenen ‚Gewusst-Wie‘ der Jugend- und Sozialarbeit es effektiver sein könnte, im Rahmen eines solchen Bündnisses Wohnungsunternehmen, die sich als Motoren oder Stabilisatoren der Quartiersentwicklung begreifen, mit dem Management eines solchen Objekts zu betrauen.

Wenn es gelingt, das Verhältnis von öffentlichen Projektfördermitteln und Projektfördermitteln der Wohnungswirtschaft zu rejustieren, dann kann im Sinne der komplementären inhaltlichen Abgrenzung zwischen Projektmitteln von der öffentlichen Hand und von den privatwirtschaftlichen Akteuren ein möglicher Mehrwert im Mitteleinsatz erreicht werden. Dafür müssen aber beide Seiten ihre Förderung noch stärker auf die lokalen Gegebenheiten einstellen. Die Wohnungsunternehmen benötigen dafür Prokura auf der Quartiersebene sowie eigenes (oder beauftragtes) Personal für die Mehrarbeit, die das mit sich bringt. Für die öffentliche Hand bedeutet dies ein weitaus stärkeres Zulassen der lokalen Verantwortung in der Verwendung der Projektmittel als bisher. Die Bildung eines nur aus den Mittelgebern bestehenden Projektförderbeirats, der weiter unten vorgestellt wird, ist ein dafür geeignetes Instrument.

Interessanterweise sind dagegen bestimmte, die Wohnungswirtschaft möglicherweise motivierende Aspekte nicht besonders stark zum Tragen gekommen. Gerade die Nutzung der unterschiedlichen Perspektiven auf die im Quartier lebenden Menschen einerseits als Mieter (Konsumenten) und als Bewohner (Bürger) wurde so gut wie nie explizit thematisiert. Auch die offiziellen Mietervertretungen bei den Wohnungsunternehmen, die welche haben, spielten keine große Rolle in den Quartieren. Lediglich ihre Wirkung in ihre Genossenschaft hinein ist spürbar, der Bau des Humboldthauses in Neu-Hohenschönhausen geht auf entsprechende nach innen gerichtete Aktivitäten der dortigen Mietermitbestimmungsgremien zurück. Wenn die Bürgerschaft aber als Quartiersbürgerschaft eingebunden wurde, dann immer in ihrer Rolle als Teil der Zivilgesellschaft, sei es in Neu-Hohenschönhausen bei einer der zahlreichen Bürgeraktive oder -vereine, sei es in Steilshoop im Quartiersrat oder in Scharnhorst über den Runden Tisch. Informell war natürlich von dem ein oder anderen Bewohner bekannt, wo er mietet, aber das spielte in der Kommunikation zwischen den Akteuren keine Rolle.¹¹³

Relevant ist dagegen die veränderte Herangehensweise bei der Planung öffentlicher Infrastrukturen, sei es bei der Mittelachse in Steilshoop als Gründungsmoment des HID, die konsequente Betonung wohnungsnaher hinausreichender sozialer Infrastrukturangebote in Scharnhorst oder die Einflüsse von Howoge und Humboldt-Uni e.G. mit ihrem Humboldt-Saal nicht nur auf den Warnitzer & Falken-

¹¹³ Nur an einer unbedeutenden Stelle in Neu-Hohenschönhausen wurde explizit die Genossenschaftsvertretung der Humboldt-Uni e.G. erfolgreich angesprochen, den Vorsitz in einer wenige Male tagenden Vergabejury zu übernehmen, die nur während des 2./3. Quartals 2013 tätig war.

bogen, sondern auf Infrastrukturdebatten allgemein wie u. a. um den Kulturstandort Neu-Hohenschönhausen. Aber das ist bereits ausführlich in Kapitel 7.1 erörtert.

Quartiersmanagement als Instrument für die Wohnungswirtschaft zur Ermöglichung von quartiersbezogener Kooperation

Das Quartiersmanagement als solches ist bereits ein kooperierendes Instrument aus einer wohnungswirtschaftlichen Perspektive. Wie sich aber in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen gezeigt hat, ist im engeren Sinne die Stadtteiltrunde oder die UAK die eigentliche Plattform, auf der informelle Informationen ausgetauscht werden, gerade der Wissensaustausch um die spürbaren Benachteiligungsmechanismen zwischen Howoge und Jugendamt können aus der Stadtteiltrunde bestätigt werden. Es waren also nicht nur WKM und WQM (bzw. Welsekiezmanager und steg) an sich, die Vernetzungsarbeit geleistet haben, doch ihre Installation als Vor-Ort-Büro im Quartier bot den Anlass, dass diese drei Sphären eine Plattform fanden, in der sie den eigentlichen Mehrwert für die Wohnungswirtschaft erzeugten. Das ist der eigentliche steuerungstheoretische Verdienst dieser neu geschaffenen Arbeitsgremien mit den doch eher trivialen Bezeichnungen Stadtteiltrunde und Unterarbeitskreis. Das regelmäßige Treffen der Mitglieder hier baute auch Barrieren kommunikativer Art ab und schuf eine kollegiale Basis. Die Vernetzungsmöglichkeit ist dabei auf einen bestimmten Raum bezogen, der für die Entwicklung der Bestände hochgradig relevant ist, aber kaum in internen Strukturen der Unternehmen abgebildet, sei es, weil die Betriebsstruktur nun mal nicht jedes Quartier eigenständig abbilden kann, sei es, weil gerade auch in Großsiedlungen die baulichen Strukturen nicht klassisch einzelne räumliche Elemente ein und demselben Unternehmen zuordnen. Gerade die großmaßstäblichen Strukturen führen oft dazu, dass ein Block mehrere Eigentümer hat und sich auch der Hof geteilt wird. Die Arbeitsgremien haben also auch einen informellen Draht zwischen Wohnungsunternehmen auf lokaler Ebene geöffnet (in Scharnhorst von Beginn an, in Neu-Hohenschönhausen erst gegen Ende hin, als die WBG Humboldt immer wieder mal an der Stadtteiltrunde teilzunehmen begann), wo nicht Kommunikation zwischen Unternehmen über die Geschäftsführungsebene gespiegelt werden musste. Letzteres kann gerade dann schwierig werden, wenn es sich auch noch um verschiedene Unternehmenstypen handelt, die sich in übergreifenden Diskursen auch mal gegeneinander positionieren.

In Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst ließ sich mit dem jeweils individuell und ‚on the job‘ entwickelten Arbeitsgremium der Anspruch einlösen, eine quartiersbezogene Individualisierung der Interdisziplinarität hinzubekommen, die sich zu wohnungswirtschaftlichen Belangen kompatibel verhalten. In Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst leistete das Arbeitsgremium des WQM/WKM seinen Beitrag, die Lebenswelt des Quartiers nicht nur mit der Systemwelt der SRO, sondern auch mit der Systemwelt der Wohnungswirtschaft zu verbinden. In Neu-Hohenschönhausen war das der Austausch von Wissen über Mieterverhalten (Perspektive des Wohnungsunternehmens) und KJHG-relevanten Milieustrukturen, also gerade die Situation junger Eltern (Perspektive SRO/Jugendamt), die tatsächlich zu realen Projekten führte (siehe Kapitel 7.2.4). In Scharnhorst wurde erst in der UAK ein gemeinsames Bewusstsein für den öffentlichen Raum geschaffen und das Spieletonneprojekt und das gemeinsame partizipative Vorgehen der Wohnungsunternehmen bei der Planung der ästhetischen Aspekte der anstehenden Sanierungen sind hier die Outcomes. Gerade hier zeigt sich, wie die planungsmethodische Kompetenz eines Quartiersmanagements sich zunutze gemacht werden konnte; aber auch, dass sich in allen drei Fällen darauf verlassen wurde, dass Berlin-Lichtenberg, Hamburg-Wandsbek und Dortmund bereits in ihren Kommunalverwaltungen sozialraumorientiert arbeiten (siehe auch Kapitel 4.4).

Steilshoop stellt hier insofern einen ‚Sonderfall‘ dar, der viel stärker herkömmlichen Quartiersmanagementprozessen entspricht, da die Parallelstruktur aus HID und RISE quasi künstliche Grenzen zwischen den Sphären gezogen hat, es also jeweils eine Adressierung von HID oder RISE als Ganzes gab (bzw. eine Adressierung der jeweiligen Vertreter von der anderen Seite). Damit kann zwar von einem guten Vertrauensverhältnis jeweils zwischen den Sphären der GWA und der lokalen SRO sowie zwischen der Sphäre der durch das HID repräsentierten Wohnungsunternehmen und der eher überörtlichen SRO gesprochen werden, aber der Draht zwischen dem einen und dem anderen musste über Kanäle (in der SRO Herr Mecklenburg vom Bezirksamt, in der GWA Frau Stahl von der Lawaetz-Stiftung, in Partizipationsangelegenheiten über den Bürgervertreter im HID-Lenkungsausschuss bzw. dessen ‚eigenem‘ Intermediär AWO-Pro-Quartier) offen gehalten werden. Die Form des ‚Teambuildings‘ wie in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst fand nicht statt, was zu kommunikativen Reibungsverlusten führte und damit eine der drei Dimensionen des Quartiersmanagements merklich schwächte. Das kulminierte dann als Eskalation in dem Bürgerentscheid zur Mittelachse (siehe Kapitel 7.4.5)

Zusammenfassung: Wohnungswirtschaft als Akteur im, nicht als Adressat eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements

Insgesamt ist also zu konstatieren, dass sich die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements weniger dadurch auszeichneten, wohnungspolitisch in einem Stadterneuerungsprozess wirksam gewesen zu sein, sondern eher dadurch, den Wohnungsunternehmen eine bedeutende Akteurs-Rolle vermittelt zu haben – maßstäblich einer Großsiedlung entsprechend, wo eine kleine Handvoll Wohnungseigentümer die überwältigende Mehrheit der Mietwohnungen besitzen. Dieser großsiedlungstypische Zustand wird wahrscheinlich so bleiben: Weder neigen Wohnungsgenossenschaften, die einmal groß sind, dazu, sich zu zersplittern; noch sind Kommunen nach der Ära der Privatisierung zurzeit geneigt, ihre Bestände in größeren Mengen an den Markt zu bringen. Und auf der kommerziellen Seite des Markts sind eher Konzentrationsprozesse zu verzeichnen. Die LEG-NRW in Scharnhorst war als Landesunternehmen nicht so groß wie die private LEG heute, denn sie umfasst Bestände mehrerer privatisierter Unternehmen – dies nur als illustratives Beispiel.

Es rückt daher weniger das prozessspezifische, sondern das großsiedlungstypische an den Fallbeispielen in den Fokus, wenn es darum geht, die sowohl wohnungspolitisch als auch stadterneuerungspolitisch nutzbaren Instrumente weiterzuentwickeln. Dass die ISEKs und Handlungskonzepte in zwei der drei Fälle eher ein Nebeneinander an Zielvorstellungen waren, ist selbstverständlich zu kritisieren, wie man sinnvoll die Forderung erheben kann, sich nicht nur mit dem A-Segment zu befassen, wenn es um die Formulierungen von Zielvorstellungen in Bezug auf die Wohnqualität geht, sondern dies in zukünftigen Großsiedlungs-ISEKs segmentspezifischer zu tun und sowohl die Rolle einer Großsiedlung als preiswerte Wohnalternative als auch als hochattraktive milieuspezifische Wohnform (Senioren, junge Familien) zu qualifizieren.

Dies zu tun, ermöglicht idealtypisch auch, eine höhere Bereitschaft der Wohnungsunternehmen, ihre Ressourcen nicht nur in die eigenen Wohnungsbestände einer Großsiedlung zu stecken, sondern eben dort Partnerschaften einzugehen, wo diese milieuspezifische Attraktivität entsteht: nämlich bei der – idealtypisch – überdurchschnittlichen Ausstattung einer Großsiedlung mit soziokultureller und freiraumbezogener Infrastruktur. Die überdurchschnittliche Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, gerade Schulen und Kitas, aber auch für Senioren, kann inzwischen als anerkannt gelten – alle drei Fallbeispiele zeigen dies sowohl in Bezug auf ihre ‚Originalausstattung‘ zur Bauzeit als auch in Bezug auf die immer wieder erfolgende Erneuerung der sozialen Infrastruktur.

Und die Nachteile des modernen Siedlungsbaus in Bezug auf öffentlichen Raum liegen oft eben nicht in dessen städtebaulicher Anlage, sondern in dessen Erhaltungs- und Pflegezustand. Den Beweis liefern insbesondere die Fallbeispiele Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop, die freilich auch nicht mehr die ‚reine Lehre‘ der 1960er-Jahre vertreten, sondern durch angedeutete Blockstrukturen ein Innen und Außen im Wohnumfeld qualifizieren können – und sei es wie in den 1990er-Jahren in Neu-Hohenschönhausen pragmatisch durch Schließung der Lücken eines ‚Blocks‘ durch Zäune mit Toren.

In diesem Sinne kann und soll der Zweck eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements sein, die Wohnungsunternehmen in die Erneuerung von soziokultureller Infrastruktur einschließlich des öffentlichen Raums einzubinden – und unter dem Stichwort der Stadttrendite mit ihnen den Konsens zu finden, dass eine erfolgreiche Haltestrategie nicht nur das Wohnen selbst, sondern auch das Wohnumfeld umfasst, das sie eben großsiedlungstypisch aufgrund ihrer Größe mit beeinflussen können.

Dieser Konsens lässt sich – das hat die Empirie mit zwei der drei Fallbeispiele bestätigt – durch eine eher informell praktizierte Teamarbeit von institutionellen Vertretern der SRO, der GWA und der Wohnungswirtschaft erreichen. Dabei sind sie in einer gemeinsamen Intermediärsrolle. Der dritte Fall (Steilshoop), der eine institutionelle Trennung zwischen wohnungswirtschaftlicher Partnerschaft (hier: HID) und ‚normaler‘ Sozialen Stadt (hier: RISE) vorsah und auch mehrere Intermediäre für unterschiedliche zentrale Quartiersprojekte installierte, zeigte auch eine konflikthafte Bewältigung – Stichwort Bürgerentscheid Mittelachse (siehe Kapitel 7.4.5). Daher soll zwar nicht das HID als eine Form, Wohnungsunternehmen einzubinden, negiert werden, aber bei den weiteren Schlussfolgerungen wird in Sachen Kooperation sich eher an den informellen, sehr wohl auf Vereinbarungen beruhenden, Arbeitsstrukturen Scharnhorsts (Unterarbeitskreis) und Neu-Hohenschönhausen (Stadtteilerunde) orientiert werden.

8.3 Gremien und Aufgabenfelder im Anwendungsmodell

Aus der Synthese der drei Fälle soll kein neues Anwendungsmodell der Planungssteuerung entworfen werde, hierfür wäre einerseits eine breitere Grundlage an Fällen sinnvoll, und andererseits müsste ein Anwendungsmodell die unterschiedlichen Bedingungen der Städtebauförderung der 16 Bundesländer berücksichtigen. Zudem haben die Schwächen des ‚DIFU-Modells‘ gezeigt (siehe den Diskurs in Kapitel 5.1.5), dass die Etablierung eines starren Modells vielfach nicht den pragmatischen Bedürfnissen der individualisierten Interdisziplinarität eines Quartiers in Gänze gerecht werden kann. So ließe sich z. B. die starke Position des Jugendamts im Neu-Hohenschönhausener Fall oder das Agieren der privatisierten LEG in Scharnhorst nur schwerlich per se einbauen, dennoch ist dies ein erfolgversprechendes Charakteristikum für die Planungssteuerung dort.

Daher sollen eher Gremien und Aufgabenfelder beschrieben werden – unter Gremien werden dabei institutionalisierte Strukturen verstanden, die eben einer bestimmten Aufgabe nachkommen; als die vier relevanten Aufgabenfelder werden dabei die alltägliche Abstimmungsarbeit (Koordination und Kommunikation), die stetige Entwicklung und Weiterentwicklung des quartiersbezogenen Leitbilds, der stetige Diskurs mit der Bürgerschaft (kommunikative Aufgabe) und die planungsmethodische Leistung der Projektentwicklung verstanden, die hier aus Sicht der Prinzipien einer Mittelvergabe elaboriert wird. Dabei kann sich zur Übersicht des aus den drei Fallbeispielen synthetisierten Sphärenmodells orientiert werden (siehe Abbildung 30 in Kapitel 7.6.5). Im weiteren Verlauf werden betrachtet:

- └ Arbeitsgremium an der Schnittstelle der Sphären sowie die Rolle der Vertreter der Sphären in dem Arbeitsgremium,
- └ Diskursgremien zur Institutionalisierung der planungsfallkonkreten Partizipation,
- └ Gremien des kontinuierlichen Stadtteildialogs: Stadtteilkonferenz und Projektkonferenz.

Außerdem werden zwei Varianten vorgestellt, wie man die Mittelvergabe in einer solchen Planungssteuerung durchführen kann; dies wird dann schließlich zum Verfügungsfonds abgegrenzt. Die darauf folgenden Kapitel 8.4 und 8.5 beschäftigen sich mit den Gelingensbedingungen einerseits und mit der Beteiligung der Bürgerschaft andererseits. Ersteres benennt Gelingensbedingungen, die in den institutionellen Voraussetzungen der Kommune (begriffen als Sozialraumorientierung) und in denen der Wohnungswirtschaft liegen; außerdem wird ein Rahmen geschaffen, in welchem sich das Intermediärnetzwerk bewegt – denn der eigentliche Intermediär, ‚der/die Quartiersmanagerin‘ (oft verstanden als beauftragtes Planungsbüro oder vergleichbares), wird in diesen Überlegungen durch ein institutionenübergreifendes Netzwerk substituiert, ‚das Quartiersmanagement‘, welches sich in der Zusammensetzung des sogenannten Arbeitsgremiums widerspiegelt. Dabei bleibt bewusst unscharf, ob die Vertreter der Kommune – also ‚die SRO‘ – als Teil ‚des Quartiersmanagements‘ begriffen wird oder ob das Arbeitsgremium als Zusammenspiel aus ‚dem Quartiersmanagement‘ und ‚der SRO‘ aufgefasst wird.

Diese Darstellung eines idealtypischen Quartiersmanagements ist anwendungsorientiert und ein praxisrelevantes Ergebnis dieser Arbeit – sozusagen als Anwendungsmodell für Kommunen, welche gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft in ihren Großsiedlungen Stadterneuerung betreiben möchten. Aber dieses Anwendungsmodell beinhaltet durchaus diverse theoriebasierte Schlussfolgerungen aus Kapitel 5. Das umfasst sowohl das Zusammenspiel der kommunikativen, koordinierenden und planungsmethodischen Leistung eines Quartiersmanagements (Kapitel 5.4) als auch das Zusammenspiel der drei Sphären der Stadterneuerung ‚GWA‘, ‚SRO‘ und ‚wohnungsbezogener Erneuerung‘.

Außerdem greift dies Anwendungsmodell frühere Überlegungen des Autors zur modularen Stadterneuerung (Krüger 2009, 24ff.) auf, indem kontinuierliche und temporäre Elemente der Stadterneuerung in den Sphären abgebildet werden: SRO als per se kontinuierliches Element, die Sphäre der wohnungsbezogenen Erneuerung als temporäres, wenn auch wiederkehrendes Element der Stadterneuerung. Die Sphäre der GWA umfasst sowohl temporäre als auch kontinuierliche Elemente; Ersteres in Form von Projekten, die immer wieder neu entstehen und sich in den in Kapitel 7 dargestellten materiellen Planungsgegenständen der Großsiedlung wiederfinden können, Zweiteres in der kontinuierlichen, sowohl der Logik der Verfügungsfonds der Stadterneuerung als auch den Prinzipien der Bürgerkommune Lichtenberg (Stichwort Bürgerhaushalt) entlehnten Art und Weise der kontinuierlichen Bürgerbeteiligung und Netzwerkarbeit mit bzw. in der lokalen Zivilgesellschaft.

Die hier entwickelte Idealtypik eines wohnungswirtschaftlichen, großsiedlungsspezifischen Quartiersmanagements rekurriert ebenfalls auf die Erkenntnisse zu den wohnungswirtschaftlichen Veränderungen in den Großsiedlungen, auch wenn keine Handlungsempfehlungen erfolgen, wie nun mit Motoren, Stabilisatoren oder Bereitstellern differenziert umgegangen werden kann. Aber gerade in Bezug auf die entwickelten Prinzipien der Mittelvergabe werden Anreize geschaffen, wie sich Wohnungsunternehmen effizient in Stadterneuerungsprozesse mithilfe ihrer sogenannten Stadttrendite-ressourcen einbringen können. Das heißt, für jedes Wohnungsunternehmen, das an einer lokal wirksamen Stabilisierung der eigenen Mieterschaft interessiert ist, steht die Tür der Kooperation dadurch weit offen. Welche kommerziellen Unternehmen dieses Eigeninteresse entwickeln und welche rein auf das ‚Hartz-IV-Geschäftsmodell‘ setzen, lässt sich auf lokaler Ebene unternehmensextern nicht – und wenn überhaupt nur durch politischen Druck auf einer überquartierlichen Ebene – beeinflussen. Das ist bei Genossenschaften und kommunalen Unternehmen anders, sodass der Erfolg dieser Planungssteuerung freilich darauf angewiesen ist, dass die kommunale Eigentümerin bzw. die Mitbestimmungsinstitutionen der Genossenschaft auf eine lokale Stabilisierung der Bestände tatsächlich Wert legen. Das entzieht sich ebenfalls lokalen Steuerungskapazitäten.

Daher kann die hier entwickelte idealtypische Planungssteuerung nur davon ausgehen, dass es tatsächlich ausreichend Motoren und Stabilisatoren in der ansässigen Wohnungswirtschaft gibt. Sie bietet mit dem Aufgreifen unterschiedlicher Kooperationsprinzipien auf Basis Steilshoops und des HIDs einerseits, auf Basis der informellen Kooperation in Neu-Hohenschönhausens und Scharnhorsts andererseits, auch differenzierte Ansätze, über die Prinzipien einer kooperierenden Mittelvergabe für Projekte der Gemeinwesenarbeit und/oder Stadterneuerung im Quartier, auch die Bereitsteller einzubinden.

Damit soll dann auch zu der Frage übergeleitet werden, welche Gremienstrukturen sich denn als Institutionen eignen, diese Kombination der Sphären von GWA, SRO und Wohngebietserneuerung zu instrumentieren. Damit soll kein Standardschema neu modelliert werden, sondern Anforderungen an Gremien gestellt werden, die in neuen Fällen von sich in Anspruch nehmen, ein gemeinsam handelndes wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement zu sein.

Arbeitsgremium

Zuerst benötigt es ein zentrales Gremium für die Vernetzung der Sphären. Das Vernetzungsgremium wird von mir ganz schlicht als Arbeitsgremium bezeichnet und sollte, wenn möglich, von Informalität und Vertrauen zwischen den Akteuren geprägt sein. Sicherlich ist insofern ein formaler Zusammenschluss der beteiligten Akteure notwendig, als dass z. B. die Schwäche der Neu-Hohenschönhausener Stadtteiltrunde darin bestand, dass die genaue Struktur der Zusammenarbeit nie kodifiziert wurde

und im Zweifelsfall schon von einer Teilnehmerin hätte unterlaufen werden können. Dagegen war die UAK in Scharnhorst eindeutig in ihrer Struktur besetzt, hier war die Schwäche eher, stellvertretend für die Kommune nur eine Person zu entsenden und damit zusätzlichen Rückkopplungsaufwand für eine Ressortabstimmung zu erzeugen (z. B. zum Jugendamt). Dass dies bedeutsam ist, zeigt das Fehlen einer solchen Struktur in Steilshoop. Daher kann hier nicht festgelegt werden, aus welchen Ressorts die Vertreter der SRO kommen sollten. Es muss an dieser Stelle auch offenbleiben, ob eine Kommune eine GWA-Institution analog der Stadtteilzentren der Bürgerkommune Lichtenberg besitzt – aber empfohlen wird dies schon. Ansätze sind in Steilshoop erkennbar, wo alraune im Campusprojekt in eine koordinierende Rolle für einen Großteil der sozialen Infrastruktureinrichtungen des Quartiers ‚reinrutscht‘, weil sie für die zentralen netzwerklichen Infrastrukturbestandteile auf dem Campus zuständig sein werden. In Scharnhorst ist es denkbar, dass nach einem anstehenden Generationswechsel (Gerti Zupfer wohnt seit fast 50 Jahren in Scharnhorst und ist Mitte 70) der Runde Tisch auch in die Hände einer professionellen Trägerschaft aus der GWA gegeben wird.

Zusammenfassend besteht ein Arbeitsgremium also aus:

- └ Vertretern der SRO als solche auf der kommunalen Ebene (meistens als Teil einer Stabsstelle, meistens in der Bürgermeisterei),
- └ SRO-Beauftragten aus den Fachressorts, und zwar so, dass möglichst alle infrastrukturellen Stakeholder durch entsprechende Ressortvertretungen in der Stadtteiltrunde repräsentiert sind (wie die Ressorts Jugend, Kultur, Weiterbildung, Migration, Gleichstellung bzw. Soziales),
- └ Vertretern der Wohnungsunternehmen, entweder als Mitarbeiter mit lokaler Prokura oder vertreten durch einen (gemeinsamen) Beauftragten, der wiederum durch Städtebauförderung kofinanziert sein kann,
- └ Vertretern der GWA, hier entweder finanziert als Quartiersmanagement der Städtebauförderung oder als kommunales Instrument nach dem Vorbild der Bürgerkommune (also der institutionellen Einbettung von Bürgerhaushaltsverfahren).¹¹⁴

Im Arbeitsgremium: kommunale Sozialraumorientierung

Die Aufgabe der Teilnehmer aus der Kommune wäre zuvorderst die lokale Erfassung von Benachteiligungsmechanismen im Quartier. Das gelingt besonders gut durch die Logik des KJHG und der Fokussierung auf die Bevölkerungsgruppen unter 27 Jahre: also Kinder und Jugendliche sowie junge Eltern. Denn in diesen Altersgruppen entscheidet sich, ob Benachteiligungsmechanismen intergenerativ weitergegeben werden. Gerade das breite Spektrum der Jugendhilfe nach KJHG von Kitas über Angebote für Jugendliche bis hin zur Elternberatung, den Hilfen zur Erziehung bis hin zur Inobhutnahme ermöglicht ein breites Wissen über die Situation von Familien. Innerhalb des Jugendamts muss es dann allerdings gelingen, fallspezifische Informationen (die dem Datenschutz unterliegen) in fallun-

¹¹⁴ Ein Arbeitsgremium sollte sich offen gegenüber weiteren, nicht immer institutionell einfach einzubindenden Akteuren zeigen, die oft indirekt Einfluss auf die Planungssteuerung eines Quartiers haben. Da viele dieser Akteure ganz andere Raumbezüge haben als Stadtteilakteure, ist eine klassische Kooptierung nicht sonderlich sinnvoll – stattdessen sollte das dem Grunde nach triviale Prinzip des ‚Gasts‘ greifen können. Eine ‚Gästeliste‘ für das Arbeitsgremium könnte – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit – wie folgt aussehen: Polizei (städtebauliche Kriminalprävention), Agentur für Arbeit (lokale Arbeitsmarktförderatbestände, insbesondere bei räumlicher Andockung von Angeboten an die lokalen Cluster der sozialen Infrastruktur), Verkehrsverbünde (gemeinsames Monitoring der überregionalen Anbindung des Quartiers), Vertreter von Sonderförderatbeständen wie im Falle Neu-Hohenschönhausens des Lokalen Aktionsplans für Demokratie und Toleranz, aber auch aus EU-Förderprogrammlinien wie ESF und EFRE.

spezifisches Wissen zu übersetzen. Im Übrigen verweist der KJHG-Begriff des Fallunspezifischen auf raumbezogene Phänomene, sprich auf die Nachbarschaft. Was der Stadtplanung also das Quartier, ist der Jugendhilfe das fallunspezifische Phänomen.

Gerade in Großsiedlungen darf außerdem nicht vergessen werden, die Lebenslagen der Über-28-Jährigen und dort gerade der Senioren zu kennen. Das geschieht aber weniger durch das gesammelte Wissen eines Amtes, sondern hier sind vielfältige Informationsgebende vorhanden: Kultur- und Weiterbildungseinrichtungen, die Wohnungsunternehmen, Sozialämter und auch die Zivilgesellschaft selbst: Es sind zumeist Ältere, die Beteiligungsangebote im Quartier annehmen. Hier ist es also eher das gemeinsame Vorgehen aller Beteiligten des Arbeitsgremiums erforderlich.

Im Arbeitsgremium: GWA-Institution

Berlin-Lichtenberg ist durch das flächendeckende Vorhandensein der Stadtteilzentren der GWA Vorreiter in der Institutionalisierung der GWA, aber bei weitem nicht die einzige Kommune, die aus den unterschiedlichsten Gründen entsprechende GWA-Strukturen institutionalisiert hat. Auch Köln mit seinen ‚Veedeln‘ ist hier zu nennen (Krüger et al. 2012a, 33). Dieses Aufgabenfeld lässt sich innerhalb des Städtebauförderprogramms Sozialen Stadt, aber auch aus den fallunspezifischen Leistungen der Sozialarbeit der Kommune selbst ressortieren (und finanzieren). Und hier liegt die eigentliche Tradition des Intermediärs auf Stadtteilebene. Aus der Geschichte der Stadterneuerung lässt sich nicht genug betonen, wie wichtig es ist, diese Intermediären im Stadtteil zur Verfügung zu haben: *„Stadtteilzentren [sind] als Orte der Integration, des Engagements, der Teilhabe weiterentwickeln: ... Mit Quartiers- und Stadtteilmanagement kooperieren, hier v. a. Verknüpfung von Fachkompetenzen mit stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen, Einbringung stadtteilbezogener Lösungspotenziale in die quartiersbezogenen Verfahren, Übernahme der Trägerschaft von Quartiersverfahren, Beitragen zur besseren Partizipation im Quartier, Förderung von Integration und stadtteilbezogener Gesundheitsförderung, Einbeziehung in Umsetzungs- und Verstetigungsprozesse“* (SenStadt 2009, D58).

Das Aufgabenfeld dieser Sphäre ist also im Prinzip mit all jenem zu füllen, was in die Aufgabenfelder des Quartiersmanagements fällt, sofern nicht originär planerische Leistungen damit gemeint sind. Vom niedrigschwelligen Betrieb der Anlaufstelle im Quartier – also dem Vor-Ort-Büro – bis hin zu den Verfügungsfonds und dem Gespür für die jeweils fallkonkret angemessenen Instrumente der Bürgerbeteiligung; all dies kann und sollte in der Sphäre der Gemeinwesenarbeit liegen. Das bedeutet aber auch, die GWA von dem Anspruch zu befreien, Stadtentwicklung zu betreiben. Alltagspraktisch lässt sich dies u. a. durch eine Nicht-Zuständigkeit für planungsmethodische Quartiersmanagement-Leistungen wie der Erstellung und Fortschreibung des ISEKs manifestieren.

Die Rollenverteilung zwischen der Sphäre der Stadtplanung – bzw. der Wohngebietsplanung – und der GWA ist nicht nur als theoretisches Gedankenspiel zugunsten einer eher versteckten Transparenz gedacht (verwiesen sei erneut auf die bürgerschaftliche Wahrnehmung der Akteure in Steilshoop als Block), sondern auf das Zusammenspiel stadtplanerischer und wohnungspolitischer Vorstellungen in der Sphäre der Wohngebietserneuerung. Diese wird gleich näher erläutert. Aber es ist bereits hier erwähnenswert, dass auch angesichts der Erfahrungen aus der Stadterneuerungsgeschichte mit jenen Sanierungsträgern, welche mit der Wohnungswirtschaft eng verquickt waren, die Sphäre der GWA hierzu möglichst neutral sein sollte.

Im Arbeitsgremium: wohnungswirtschaftliche Quartiersmanager

Die Sphäre der Wohngebietserneuerung wird entweder direkt durch die Wohnungswirtschaft gespielt oder durch einen von ihnen Beauftragten. Beide Varianten, auch als Mischform, kommen in der Empirie vor. In Scharnhorst wurde mit der eigentlichen Arbeit das Büro steg beauftragt, in der UAK saßen aber die Vertreter von Dogewo 21, Spar & Bau und LEG mit drin. Im Welsekiezmanagement finanzierte die Howoge den Beauftragten allein, gab jenem aber die Freiheit, auch die Wohnungsgenossenschaft Humboldt-Universität e.G. mit in die Prozesse einzubeziehen.

Ziel der Beauftragung in beiden Fällen war sehr deutlich, wohnungswirtschaftliches und stadtplanerisches Wissen zu verbinden. Dies nicht immer getan zu haben, muss sich insbesondere die Städtebauförderprogrammatik Soziale Stadt vorwerfen lassen, auch wenn dies aus der Entstehungsgeschichte heraus nachvollziehbar ist (siehe den Diskurs hierzu in Kapitel 4.2). Zu dem kombinierten fachlichen Wissen um Wohnungswesen und Stadterneuerung gehört zum einen die stadtsoziologische Kenntnis über sozioökonomische Veränderungsdynamiken im Quartier einschließlich deren Folgen und möglichen Gegenstrategien gegen eine Verfestigung benachteiligender Quartierseffekte. Zum Zweiten geht es um die planungswissenschaftliche Kenntnis der Bestandsentwicklung und Erneuerung von Siedlungseinheiten. Schließlich geht es drittens um die Konnexität von städtebaulich-physischen Handlungsmöglichkeiten und lokal wirksamen sozioökonomischen Prozessen.

Mit diesem urbanistischen Wissen stehen der oder die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanager für die Entwicklung lokalräumlicher Projekte zur Verfügung, die sowohl eine stadtraumbezogene als auch eine soziale Komponente besitzen. Des Weiteren ist dieses urbanistische Wissen für die methodische Ausgestaltung von Kommunikationsprozessen in der Quartiersentwicklungsplanung aktivierbar, insbesondere beim Monitoring und der Weiterentwicklung des Netzes der öffentlich, meist bezirklich finanzierten Standorte sozialer Infrastruktur. Damit verknüpft ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement die Attrahierung des Wohnungsangebots seitens der Wohnungswirtschaft mit der Attrahierung des Wohnumfelds durch die öffentliche Hand.

Diskursgremien und die Institutionalisierung planungsfallkonkreter Partizipation

Eine zweite zentrale Gruppe von Gremien – nicht ein einzelnes weiteres Gremium – sind jene, welche den Diskurs über Quartiersentwicklung und Bürgerbeteiligung begleiten und steuern. Mit Blick auf die Empirie darf man sich nicht der Illusion ergeben, dass ein einzelnes Gremium ausreicht, um das Themenfeld Stadtentwicklung umfassend als kommunikative Aufgabe abzubilden. Weder ein jährliches Town-Hall-Meeting noch der monatlich tagende Fachbürgerbeirat dürften tatsächlich der Lage sein, die unterschiedlichen Milieus, Interessenlagen und Anlässe, in der lokalen Zivilgesellschaft über Stadtentwicklung zu reden, umfassend zu inkludieren. Dennoch scheint dies das Ideal vieler Praktiker zu sein. Es wäre meines Erachtens auch falsch, ein besonders avanciertes Gremium entwickeln zu wollen, dass dies kann. Spätestens dann, wenn ein Abgeordneter mit Wahlkreis im Quartier auf die Idee kommt, auf seine Art mit der Bürgerschaft zu kommunizieren, sind diese Überlegungen obsolet. Für ein Arbeitsgremium wird es immer ‚Parallelwelten‘ geben, in denen über Stadtentwicklung bürgerschaftlich kommuniziert wird – mit relevanten Folgen für anstehende Entscheidungsprozesse. Was das Arbeitsgremium leisten muss, ist eine dem konkreten Anlass angemessene Kommunikation über Planung zu designen (siehe weiter in Kapitel 8.5).

Zur Herangehensweise gehört: Wie, wo, wann und in welchem Kontext findet eine Bürgerversammlung statt, um unterschiedlichen Milieus die Gelegenheit zu geben, sich an genau jener Debatte um genau diese Stadtentwicklungsfrage teilzunehmen? Die Kreativität ergibt sich dabei nicht aus dem

Benutzen unterschiedlicher Methoden der Debatte (oft reicht ein klassisches Town-Hall-Meeting oder eine klassische Bürgerversammlung), sondern in dem individuellen Setting der Termine sowie ihrer Vor- und Nachbereitung im Quartier. Fortschritt in den Methoden der Bürgerbeteiligung besteht eben nicht darin, noch buntere Karten mit noch hipper benannten Methoden durchzuführen. Die Ankündigung eines Pecha Kucha kann in der Quartiersarbeit auch exkludierend wirken, wenn in der Bürgerschaft kaum jemand weiß, was das ist. Daher sollte mehr Aufwand in das Setting von Diskursen mit der Bürgerschaft gesteckt werden, weniger in die Methoden.

Der Standard kann darin liegen, möglichst hierarchiefreier Diskussionssettings während der Veranstaltung zu bereitzustellen, dabei aber niemanden aus einer in der Sache relevanten Rolle z. B. als Entscheider in einem Planungsprozess zu entlassen. Ein in der Sache später mit abstimmender Politiker ist niemals nur ein einfacher Teilnehmer einer solchen Veranstaltung, auch nicht auf eigenen Wunsch. Das Setting jeder einzelnen Veranstaltung erfordert aber ein individuelles Design, dem konkreten Anlass angemessen. Deswegen ist es sinnvoll, dieses Beteiligungsdesign als kollektives Produkt des Arbeitsgremiums entstehen zu lassen.

Dabei ist der Rückgriff auf zivilgesellschaftlich verankerte Diskursformate sinnvoll. Der Runde Tisch Scharnhorst, dessen Entstehungsgeschichte in Fußnote 83 in Kapitel 6.3.5 beschrieben wurde, kann als Vorbild dienen. Auch die in den drei Fallbeispielen nur am Rande vorkommenden Mietervertretungen sind ein wesentliches Element einer netzwerkbezogenen Steuerung der Bürgerbeteiligung. Wie in Kapitel 3.2.3 ausgeführt, besitzt die Mietermitbestimmung eigentlich eine profunde Tradition in Großsiedlungen. Gerade wenn die Wohnungsunternehmen Akteure der Planungssteuerung sind, sollte mit ihnen vereinbart werden, dass sie selbst Wert auf eine Mietermitbestimmung legen. Über die gedanklichen Stichworte ‚Wohnumfeld‘ und ‚Nachbarschaftsangebote‘ sollten die Mietermitbestimmungsstrukturen in den Wohnungsunternehmen dabei auch die Freiheit bekommen, über Fragen der Quartiersentwicklung zu diskutieren. Dabei lassen sich die Schwierigkeiten hinnehmen, unternehmens- von quartiersbezogenen Fragen abzugrenzen. Dabei bleibt es den Wohnungsunternehmen überlassen (Hilfestellung aus einem Arbeitsgremium wird sicherlich informell geboten werden können), wie sie ihre eigenen Mitbestimmungsstrukturen organisieren; zumindest haben Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen gezeigt: Auch wenn Engagierte aus der Zivilgesellschaft sich institutionell außerhalb der Mietermitbestimmungsinstitutionen bewegt haben (im Runden Tisch Scharnhorst, in den Kiezaktiven o.ä. in Neu-Hohenschönhausen), so haben sie dabei immer wieder betont, dies auch als Mieter bei einem öffentlichen bzw. genossenschaftlichen Unternehmen der Großsiedlung zu tun.

Neu-Hohenschönhausen zeigt übrigens an einem scheinbar banalen Detail, wie sich die wohnungsunternehmensinternen Strukturen nutzen lassen. Wichtige Infos zu Planungsvorhaben und Beteiligungsveranstaltungen wurden durch kleine A4-Aushänge an den meisten Wohnungstüren bekanntgemacht – zur Verfügung gestellt dank der Hausmeisterdienste von Howoge und Humboldt. Auch im Zeitalter der Dominanz elektronischer Medien braucht man sich dieser bewusst unaufwändigen Methoden des Marketings nicht zu schämen. In einer Großsiedlung, wo die meisten Einwohner ohnehin Mieter bei einem der größeren Anbieter sind (siehe Kapitel 3.5), ist dies der effektivste Weg der Informationsverbreitung, so schlicht er ist.

In eine vergleichbare Kategorie gehören auch alle Formen der Nutzung *en passant* erscheinender Möglichkeiten der Informationsverbreitung im Rahmen von GWA-Aktivitäten. Einen Stand mit Planunterlagen auf dem Kiezfest, besetzt von kompetenten Personen, gab es in Neu-Hohenschönhausen

nicht nur auf dem jährlichen Bunte-Platte-Fest auf dem Warnitzer Bogen (siehe Kapitel 7.2.2). Die Präsenz der steg-Kollegen in Scharnhorst im Rahmen des Spieletonneprojekts im öffentlichen Raum führte auch zu Gesprächen über Planung im Quartier mit den Nachbarn. Bürgerbeteiligung wird hier nicht als Anlass verstanden, spezielle Methoden der Kommunikation und Moderation gen Bürgerschaft anzuschicken, sondern die Settings so zu gestalten, dass scheinbar Unbeteiligte mit dem zu verhandelnden Planungs(gegen)stand in Berührung kommen. Auch Stadtpaziergänge, die meiner nicht repräsentativen Beobachtung nach gerne von Politiker in ihren Wahlkreisen durchgeführt werden, können mit Inhalten anstehender Planungen gefüllt werden. Hier ist freilich darauf zu achten, dass Mitglieder eines hier beschriebenen Arbeitsgremiums nicht in die Verlegenheit kommen, solche Dinge für die Wahlkreisarbeit von Politikern zu organisieren. Aber das kommunikative Umfeld eines Arbeitsgremiums kann sehr wohl dafür sorgen, dass anstehende Planungen auf die Agenda eines ohnehin geplanten Stadtpaziergangs kommen.

Agendasetting zu anderen Gelegenheiten ist ohnehin ein nicht zu unterschätzendes Leitmotiv für das Design solcher Diskursgremien. Wenn es z. B. von der lokalen Politik oder der kommunalen Verwaltung angesetzte Hearings zu Planungsvorhaben gibt (das kann auch eine banale Ausschusssitzung des kommunalen Parlaments sein), dann mag es die effektivere Beteiligungsmethode sein, Bürgergruppen des Quartiers zu ermöglichen, sich auf diesen Hearings zu äußern statt eine Bürgerversammlung zum selben Thema zu organisieren. Hier kommen auch die Potenziale zielgruppenorientierter Beteiligung ins Spiel. Meines Kenntnis nach verbietet keine Kommunalordnung einem Ausschuss des Stadtrats, sich zu einem bestimmten Vorhaben die Meinung einer Jugendgruppe aus der Nachbarschaft dieses Vorhabens einzuholen. Rolle des Arbeitsgremiums wäre es dann, dieser Jugendgruppe den Weg in diese Sitzung zu bahnen und dafür zu sorgen, dass der Diskurs in diesem Gremium wertschätzend stattfindet.

Am Ende stellt sich nun die Frage, was nun der klassische Quartiersrat der Sozialen Stadt, wie er auch in Steilshoop existiert, zu tun hätte, wenn all diese Diskurse ohnehin an den Stellen stattfinden, wo die für den konkreten Fall jeweils geeigneten Inhaber von Meinungen zum Vorhaben zusammenkommen. Da der Quartiersrat meist zu 50% aus Vertretern von Gruppen und Milieus stattfindet, kann er ganz allgemein natürlich zu jedem Vorhaben dieses Quartiers die Auffassungen der Milieuvertreter einholen. Das kann in dem Format der Sitzung stattfinden, aber auch durch einen stetigen Kontakt zwischen den Mitgliedern des Arbeitsgremiums und den jeweiligen Milieuvertretern. Um die Meinung der örtlichen evangelischen Kirche über etwas zu erfahren, muss der Pfarrer nicht unbedingt im Quartiersrat sitzen. Es muss nur garantiert sein, dass das, was beispielsweise der Gemeindegemeinderat über das Planungsvorhaben denkt, von den Mitgliedern des Arbeitsgremiums wertschätzend zur Kenntnis genommen werden kann und der jeweiligen Entscheidungsinstanz über das konkrete Planungsvorhaben weitergegeben wird. Ein Quartiersrat ist für diesen Zweck hilfreich, aber nicht alternativlos. In einer Welt, in der sich Milieus und Interessengruppen eines Quartiers in einer abschließenden Zahl von Vereinen oder vereinsähnlichen Strukturen zusammenfinden, könnte ein Rat des Quartiers, bestehend aus all jenen Vertretern jener Vereine oder vereinsähnlicher Strukturen sogar ideal sein. Schädlich wird ein Quartiersrat jedenfalls dann, wenn ihm suggeriert wird – und sei es aus der eigenen Mitgliedschaft – er könne Entscheidungen über Planungsvorhaben anstelle der Institutionen treffen, welche formal über Planungen entscheiden (z. B. ein kommunales Parlament über Bebauungspläne, Finanzierungen für soziale Infrastruktur, Investoren über genehmigungsfähige Investitionsvorhaben, Wohnungsunternehmen über ihr eigenes Tun etc.).

Kontinuierlicher Stadtteildialog: Leitbildkonferenz und Projektentwicklungskonferenz

Zwei Elemente des Stadtteildiskurses sollten jenseits des eben Geschilderten auf breiterer Basis verankert werden. Dem Arbeitsgremium – den Alltagsbetrieb und also das Inkrementalistische in den Vordergrund des eigenen Tuns stellend – sollen Gremien gegenübergestellt werden, die es ermöglichen, die Perspektive im Inkrementalismus nicht zu verlieren. Die nun vorgeschlagenen Gremien lehnen sich – auch begrifflich als Konferenz – an bestehende jährliche Veranstaltungen in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen an und entwickeln dieses weiter. In der Welt der Unternehmenssteuerung würde sich der Begriff der Jahresversammlung aufdrängen, dies soll als Analogie zur Verdeutlichung als weiterer möglicher Begriff eingebracht werden. Mit Blick auf den Großen Arbeitskreis in Scharnhorst, der in etwa einem Aufsichtsrat entspräche, ginge es hier nun darum, die Bürgerschaft als Eigner eines Anteils der Lebenswirklichkeit ihres Quartiers teilhaben zu lassen.

Eine Jahresversammlung in der Planungssteuerung dient der stetigen Aktualisierung des Leitbilds für die Quartiersentwicklung und zur Definition möglicher jährlich gültiger Handlungsfelder. Sie wird Leitbildkonferenz genannt. Mit einer solchen Konferenz wird *en passant* auch an das Instrument der ISEK ein Verfahren angedockt, das deren Aktualisierung auf andere Art und Weise ermöglicht, als bei jeder Erneuerung des Förderzeitraums beispielsweise alle fünf Jahre ein Büro zu beauftragen, das ISEK neu zu schreiben.¹¹⁵ Zugleich werden Anforderungen aus der kommunalen SRO erfüllt, ein gebietsbezogenes Monitoring in kommunal verankerte Handlungskonzepte münden zu lassen. Der besondere Charme des Wegs, den Lichtenberg gegangen ist, war dabei die Verknüpfung dessen mit dem Bürgerhaushalt, wo in der gemeinsam durch die Stadtteiltrunde organisierten Regionalgemeinwesenkonferenz¹¹⁶ die jährlichen Handlungsfelder debattiert wurden und die Stadtteilkonferenz zum Bürgerhaushalt im Sommer dies thematisch wieder aufgriff (siehe Kapitel 6.3.9). Diese Logik lohnt es sich aufzugreifen:

- └ Ein kommunaler Bürgerhaushalt benötigt in der Regel strukturierten Input aus der Zivilgesellschaft bzw. aus den Stadtteilen einer Kommune. Davon ausgehend, dass jährliche Haushaltsberatungen der Kommune einer gewissen kalendarischen Logik unterliegen, bietet es sich an, den Diskurs auf Stadtteilebene zeitlich so zu steuern, dass sich synergetisch Debatten zu den Leitmotiven der Stadtteilentwicklung und Anregungen für etwaige Schwerpunktsetzungen der Haushaltsplanung des Folgejahres synergetisch verbinden lassen. Das erzeugt *en passant* auch ein Verständnis zum Prozess demokratisch zustande gekommener Finanzentscheidungen.
- └ Ein Leitbild oder Leitmotive der Stadtentwicklung bleiben folgenlos, wenn sie nicht durch tätiges Handeln der Kommune untersetzt werden. Die Haushaltsplanung als ‚Königsdisziplin‘ der parlamentarischen Demokratie kann also ohne prozedurale Reibungsverluste mit dem Leitbilddiskurs verbunden werden.

¹¹⁵ Es sei angemerkt, dass der zusätzliche Aufwand, eine solche jährliche Konferenz zu organisieren, es auch ermöglicht, zu eben diesem Zwecke ein Planungsbüro zu beauftragen.

¹¹⁶ Ob auch die Neu-Hohenschönhauser Tradition der Verlagerung dieser Diskurse in ein Gremium nach KJHG sinnvoll ist (wie in Kapitel 6.3.7 beschrieben), soll dahingestellt bleiben. Es hatte sich schlicht aus einer Praxis heraus etabliert, dass die nach § 78 KJHG ohnehin vorgeschriebene regionale Vernetzungs-Arbeitsgemeinschaft so viele weitere Institutionen inkorporiert hat (u. a. Stadtteilzentrum, Kiezmanagement), dass diese Arbeitsgemeinschaft die Aufgaben einer stadtteilorientierten Trägerversammlung übernimmt. Zumindest sollten im Sinne ergänzender Fachkonferenzen auch sektoral verankerte Gremien regelmäßig in den Diskurs zur Stadtteilentwicklung eingeladen werden, gegebenenfalls bietet es sich auch an, im Umkehrschluss die Leitbildkonferenz oder die Projektentwicklungskonferenz zum Nachweis einer RAG nach §78 KJHG zu nutzen.

Die eine Leitbildkonferenz im Jahresverlauf ergänzende Projektkonferenz wird als Hybrid aus den empirischen Erfahrungen Scharnhorsts und Neu-Hohenschönhausens verstanden. In die Struktur der Projektkonferenz soll zudem die prozedurale Erfahrung mit dem Neu-Hohenschönhausener Lokalen Aktionsplan für Demokratie und Toleranz einfließen, denn auch dieser arbeitet bundesweit mit einer interdisziplinären Logik und gemeinsam *bottom up* entwickelten Handlungsfeldern. Um nun zu ermöglichen, dass Stadtteilakteure an der Fragestellung mitwirken können, was für Projekte denn im Quartier entstehen zu können, statt nur Antworten zu geben, was für ein Projekt sie denn unter der vorgegebenen Fragestellung beispielsweise im Rahmen einer Ausschreibung einreichen würden, hatte sich folgende hier vereinfacht dargestellte Vorgehensweise im LAP bewährt:

- └ Der LAP-Begleitausschuss verantwortet eine Zukunftswerkstatt, zu der offen im Quartier eingeladen wird (es wird dabei damit gerechnet, dass eher Professionelle und etablierte Akteure der Zivilgesellschaft dieser Einladung folgen, da die Teilnahme an einer Zukunftswerkstatt doch eine relative Hürde darstellt).
- └ Auf dieser Zukunftswerkstatt werden Themenfelder erarbeitet, die dann in der Folge durch ad-hoc-Arbeitsgruppen des LAP-Begleitausschusses hinsichtlich von Handlungsfeldern so thematisiert werden können, sodass daraus Projektausschreibungen erstellt werden können (was die LAP-Geschäftsstelle übernimmt).
- └ Auf die Ausschreibung bewerben sich dann Träger mit konkreten Projektvorstellungen.
- └ Für Projektideen, die nicht aus einer Zukunftswerkstatt stammen (weil die Ideengeber zum Beispiel nicht an so etwas wie Zukunftswerkstätten teilnehmen können oder wollen) oder für unterjährige Projektideen gibt es einen Verfügungsfonds.

Dieses Prozedere ist sehr aufwändig und die Workshops der Neu-Hohenschönhausener Regionalgemeinwesenkonferenz oder die im Stil einer bewerbenden Präsentation auf den Sitzungen der Scharnhorster Projektkonferenz sind methodisch vereinfachte Varianten dieser *bottom up* verfassten Ideenfindung. Wichtig ist jedoch, dass der breite Diskurs nur zur Ideenfindung stattfinden kann, die Vorbereitung einer etwaigen Ausschreibung von Mitteln muss dann doch in den formal dafür vorgesehenen Institutionen verbleiben, um Interessenkonflikte von vornherein zu unterbinden. Für einen Teil der Mittel kann das sogar das Arbeitsgremium sein – bzw. institutionelle Teile dieses Arbeitsgremiums. Für einen anderen Teil der Mittel stehen Instrumente aus dem HID zur Verfügung oder es kann ein Vergabebeirat geschaffen werden, worauf im Folgenden eingegangen werden soll.

Das Arbeitsgremium steht in der Verantwortung, jeweils jahreszeitlich passend zu den haushalterischen Entscheidungen eine jährliche Leitbildkonferenz und eine Projektkonferenz zu organisieren und so die Beteiligung der Bürgerschaft an der planungsmethodischen Leistung als Quartiersmanagement zu ermöglichen.

Mittelvergabe nach den Erfahrungen aus Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen: Projektmittelbeirat

Es kann nun davon ausgegangen werden, dass die Akteure im Stadtteil in der Lage sind, Projektideen partizipativ zu entwickeln – mit welcher Methodik im Einzelnen auch immer. Doch eine gute Projektidee miteinander zu besitzen, heißt noch lange nicht, diese auch ohne weiteres realisieren zu können – die empirischen Erkenntnisse aus Neu-Hohenschönhausen zeigen dies genauso wie jene vom Steilshooper Campus im größeren Maßstab. Im Prinzip fanden es alle gut, aus dem Krugwiesenhof ein Nachbarschaftszentrum zu machen, den Campus Steilshoop durch Ersatzneubauten zu mehr als nur einem Bildungsstandort zu qualifizieren, sondern zu einem soziokulturellen Zentrum des Stadt-

teils werden zu lassen, im Prinzip hatte niemand etwas gegen ein Projekt auf dem Kirchplatz, „... in dem eine (Weiter-)Entwicklung demokratischer Nachbarschaftsstrukturen unterstützt wird, wobei die interkulturellen oder interreligiösen Kompetenzen von Akteur/innen und Multiplikator/innen gestärkt werden“ (LAP Hohenschönhausen 2012). Doch es war nicht nur die Frage, ob das Geld fließt, sondern auch, wie die Entscheidung darüber fällt, die über die Wirksamkeit des Projekts entschieden hat. Die Art und Weise, wie Projekte zustande kommen, ist in der Literatur über die Soziale Stadt erstaunlich schwach belichtet, einzig die Hinweise von Bernt und Fritsche (2005, 207) zum Zustandekommen der ersten Quartiersmanagementprojekte rund um das Kottbusser Tor nach 1999 werfen ein Licht auf diese Frage (siehe Kapitel 4.2.5). Und natürlich lässt sich im Regelwerk der hamburgischen Gesetze über den §171f, also dem BID- und HID-Instrumentarium nachsehen, wie dort Entscheidungen seitens der Eigentümer getroffen werden – idealtypisch jedenfalls.

Deshalb sollen auch lediglich zwei pragmatische Wege skizziert werden, die sich nicht unmittelbar aus der Empirie herleiten lassen (im Wesentlichen wurde der eine Weg nie ausprobiert und der andere Weg nur auf die ex ante als konsensfähig benannten Entscheidungen beschränkt). Aber sie führen die Gedanken der vorherigen, eben aus der Empirie hergeleiteten Gremienstrukturen weiter. Der eine Vorschlag ist die Bildung eines Projektmittelbeirats, der andere die Nutzung des HID-Instrumentariums. Der Projektmittelbeirat setzt bei der Scharnhorster Projektkonferenz an (siehe Kapitel 6.3.8), die noch am ehesten einen empirischen Hinweis darauf gibt, wie die Budgetierung gewollter Projekte vorstattgehen kann. Es kann sich auch an den diversen Beiräten zu LAP, QUE oder FEIN in Neu-Hohenschönhausen orientiert werden; wo gerade deren Schwächen aufzeigen, wie es denn nicht zu machen sei (siehe Kapitel 7.2.5).

Die Schwächen der Verfahren aus LAP und QUE in Neu-Hohenschönhausen, lassen sich verallgemeinert nutzen, um das Potenzial für einen Projektmittelbeirat herauszuarbeiten. Fördergelder, die wie bei QUE als Experiment neben dem Normalen dastehen sollen, führten zu Projekten, bei denen von vornherein klar war, dass sie in weniger als 2 Jahren in Konkurrenz zu regelfinanzierten Strukturen stehen werden. Vertreter dieser regelfinanzierten Strukturen hatten als Anreize, sich mit entweder wenig nachhaltigen Projektideen einzubringen oder mit Projekten, die zu dem Angebot der Konkurrenten am Markt eine Alternative werden konnten. Das führte bei den Stakeholdern am Markt – also den eigentlich kooperativ agierenden Akteuren des Quartiersnetzwerks zu einer dezisiv auf diesen Umstand ausgerichteten Informationspolitik; der Diskurs untereinander war also gehemmt. Die Antragsphase in jedem 1. Quartal war ein paradoxer, spannungsvoller Zustand in dem Netzwerk. Es wurde jeweils im 1. Quartal auch keine Transparenz über andere Sektoren der Finanzlage hergestellt, ob z. B. eine Projektidee aus anderen Mitteln finanzierbar wäre oder eine Finanzierung in Aussicht war. Dadurch war den Entscheidern nie bekannt, ob eine Ablehnung eines Antrags das Nichtzustandekommen einer Projektidee an sich, ein nur verändertes Zustandekommen des Projekts (mit einem veränderten Budget) oder ein Zustandekommen des Projekts mit anderen Trägern nach sich ziehen würde.

Antragsteller kommunizierten z. T. offensiv diese Varianten im Vorfeld von Entscheidungen, es war eine Art Poker. Daraus lässt sich nun folgender Schluss ziehen. Diejenigen, welche Finanzmittel in das Quartier für Projekte hineingeben, sollten sich schlicht austauschen über das, was an Entscheidungen beabsichtigt ist. Die UAK in Scharnhorst, aber auch der informelle Dialog im Umfeld einer Projektkonferenz dort haben diese Ansätze gezeigt. In Neu-Hohenschönhausen war dagegen auch schon mal der entnervte Hinweis der Howoge zu vernehmen, dass man schon gerne die Information hätte, wo jener Träger, der Stadttrenditemittel haben wollte, denn mit seinem Antrag schon andernorts ge-

scheitert war, bevor er zur Howoge ‚betteln‘ kam. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, als dass man es hier zwar mit einem komplett marktlich geprägten Wettbewerb zu tun habe, es aber sich immer um soziale Projekte handelt; Ablehnung also immer mit dem Ruch der sozialen Kälte verbunden werden konnte.

Es sind im Übrigen trotz aller Unübersichtlichkeiten der Fördermittellandschaft eine zählbare Anzahl an Akteuren als potenziellen Beiratsmitgliedern, die Gelder bereitstellen:

- └ Wohnungsunternehmen mit Stadttrenditemitteln (selten vielleicht auch noch Unternehmen anderer Branchen mit lokalspezifischer *Social Corporate Responsibility*);
- └ Sektoren der öffentlichen Verwaltung, in der Regel über temporäre Förderprogrammschienen verfügen, denn es geht hier ausdrücklich nicht um kontinuierliche Finanzmittel;¹¹⁷
- └ Jobcenter und vergleichbare Institutionen, welche projektartig Qualifizierungs-, Weiterbildungs- bzw. Eingliederungsmaßnahmen durchführen;
- └ Die Stelle in der öffentlichen Verwaltung, welche Städtebaufördermittel ausgibt.
- └ Sofern nicht über bereits genannte Institutionen abgedeckt, jene Stellen öffentlicher Verwaltungen oder beauftragter privatwirtschaftlicher Dienstleister, welche Mittel des EFRE und des ESF mit lokaler Aspekte ausgeben; gleiches gilt für spezifische Länderfonds, sofern sie nicht aufgrund der Speisung mit Städtebaufördermitteln, ESF- bzw. EFRE-Mitteln als bereits benannt gelten können.

Zum Teil werden diese Akteure Mitglieder eines Arbeitsgremiums sein, sodass sich ein solcher Projektentwicklungsbeirat bei einer geringen Anzahl an Akteuren auch als Teil des Arbeitsgremiums vorgestellt werden kann. Typischer erscheint jedoch die Aufteilungslogik wie zwischen Projektkonferenz und UAK in Scharnhorst (nicht jedoch in dessen konkreter Zusammensetzung). Konsens eines solchen Projektmittelbeirats sollte es sein, Ressourcen der Wohnungswirtschaft, der Städtebauförderung, der Kommune und der europäischen bzw. länderspezifischen Fonds gebündelt in den Quartieren einzusetzen. Allen Teilnehmern des Beirats sollten die Fördermöglichkeiten aller Teilnehmer bekannt gemacht werden, bevor Projektideen an diesen Beirat gereicht werden. Das Verfahren selbst wäre wiederum möglichst einfach gehalten:

Schritt 1: Ideeninhaber von Projekten – nach Möglichkeit partizipativ aus der Projektkonferenz generiert – und Mitglieder des Arbeitsgremiums nehmen miteinander Kontakt auf und entwickeln eine Projektskizze, die dem Projektmittelbeirat vorgelegt werden kann. Wenn es nun umsetzbare Projektideen gibt, sollte dieser Beirat zu einem Konsens oder einer qualifizierten Minderheitsauffassung kommen, welche der zur Verfügung stehenden Fördertöpfe für eine Projektidee infrage kommen. Die qualifizierte Minderheitsauffassung ist hier relevant, als dass sie all die Fördertöpfe ausschließt, die von jenen verantwortet werden, welche sich der qualifizierten Minderheitsmeinung nicht anschließen. Eine Beschlussfassung nach Mehrheitsprinzip ist nicht möglich, da Geschäftsgrundlage der erforderlichen Transparenz unterschiedlicher Institutionen nicht sein kann, über die Fördertöpfe des anderen zu verfügen. Solches zu versuchen, dürfte im Übrigen an der rechtlichen Verfassung der

¹¹⁷ Explizit ausgenommen sind also Ausschreibungen für den normalen Betrieb einer Einrichtung, die in mehrjährigen Verträgen mündet, die also auch ein klares Enddatum haben, wo aber nicht Projekte im Sinne des Begriffs, sondern der grundsätzliche Betrieb eines sozialen Infrastrukturstandorts finanziert wird: Typische Beispiele sind Kitas, Jugendfreizeiteinrichtungen, Nachbarschaftshäuser etc., wo die öffentliche Hand das Eigentum behält und es nur langfristig im Lichte der Ausschreibungsdauer an die Träger vermietet bzw. verpachtet oder die Ausschreibungsgewinner mit Mitteln ausstattet, sich für die Projektlaufzeit in einer bestimmten Gegend eine Immobilie anzumieten.

meisten dieser letzten Endes doch öffentlichen Fördermittel scheitern. Aber kein Fördergeber, weder EU, Bund, Land noch Kommune verbieten es, sich über die Fördertöpfe zu unterhalten.

Schritt 2 wäre also, eine umsetzungswürdige Idee in Bezug auf eine im Projektmittelbeirat diskutierte Förderlogik anzupassen und zu präzisieren. Der Projektmittelbeirat entscheidet also nicht über die Projekte an sich, sondern trifft eine Vorentscheidung, ob die jeweils entwickelten Projekte in das für den jeweiligen Fördertopf eigenständige Vergabeverfahren eingebracht werden sollen. Das kann im Einzelfall auch den Verfügungsfonds des Quartiers betreffen, hierzu gleich weiter unten. Die jeweiligen Vergabeverfahren finden entkoppelt vom Projektmittelbeirat und dem Arbeitsgremium statt; die jeweiligen Fördergeber bleiben für die Durchführung der Vergabeentscheidung verantwortlich. Aus formalen Gründen werden Projekte über den jeweils einzelnen Fördertopf finanziert und abgerechnet, auch die Vergabe von Mitteln an einen konkreten Träger muss den Verfahrensvorschriften der einzelnen Fördertöpfe Genüge tun. Es geht im Projektmittelbeirat um eine inhaltliche Abstimmung über die Leitbilder und Handlungsfelder eines Quartiers. Dies ist Teil eines transparenten Diskurses auf Quartiersebene.

Da von einer Jährlichkeit der meisten Fördermittel ausgegangen werden kann (alle Institutionen, von der EU bis zur Kommune besitzen ein Jährlichkeitsprinzip des Haushalts, auch wenn hin und wieder Vielfache von Jahren einen Haushaltsplan ausmachen), handelt der Projektmittelbeirat voraussichtlich nur zu Beginn eines Haushaltsjahres bzw. in einem angemessenen Zeitraum davor. Er stellt also im Gegensatz zum Arbeitsgremium, zu den Diskursgremien, zur Leitbild- und zur Projektkonferenz keine regelmäßige, in der Summe dieser Gremien unterjährige Arbeitsstruktur dar, wo die Mitglieder die Häufigkeit der Treffen für ‚Tür-und-Angel-Gespräche‘, also informelle Vertrauensbildungsprozesse nutzen können. Der Große Arbeitskreis in Scharnhorst mit seinen zwei Sitzungen im Frühjahr (erste Sitzung mit Bericht über Projekte und Projektvorschlägen, zweite Sitzung mit Projektentscheidungen) hat sich pragmatisch dieser Logik unterzogen.

Das hier vorgeschlagene Verfahren ist eine abstrakte, institutionelle Ausgestaltung dessen, was mehrfach in dieser Arbeit (Kapitel 5.3.3., 5.4) als quartiersbezogene Individualisierung der Interdisziplinarität beschrieben wurde. Da dies als Stärke eines Quartiersmanagements beschrieben wurde, sollte also das hier modellierte Arbeitsgremium die Geschäftsführung dieses Beirats übernehmen (je nach fallkonkreter Situation als Kollegium oder eine Person oder Institution dieses Gremiums).

Mittelvergabe nach dem HID-Modell

Der zweite Weg – das Hamburger HID-Modell – unterscheidet sich in seiner Abstraktion gar nicht so wesentlich vom ersten. Doch er reduziert das Thema Mittelvergabe auf einen einzigen Entscheidungsvorgang der Eigentümer. Es bleibt indirekt der öffentlichen Hand in ihrer Rolle als potenziellen Miteigentümer eines Quartiers (in Steilshoop als Miteigentümer des öffentlichen Raums, um den es geht) überlassen, Transparenz über andere Fördermöglichkeiten von Quartiersprojekten zu erzeugen. Dies wäre die Abgrenzung von Regelaufgaben der öffentlichen Verwaltung von Sondertatbeständen eines solchen Stadterneuerungsvorgangs. Dies ist in beiden Wegen hilfreich für das Verständnis, was ein Quartiersprojekt sein könnte und was nicht.

Ansonsten ist die Schrittfolge eines HID-Lenkungsausschusses einfacher als jene des Projektmittelbeirats, wenn denn eine Idee vorliegt. Die Idee wird zur Abstimmung gestellt und die im HID zur Verfügung gestellten Mittel werden genutzt, wenn eine qualifizierte Mehrheit je nach Geschäftsordnung das so möchte. Vorteil: Entscheidungen können nach dem am leichtesten nachvollziehbaren Prinzip,

der Mehrheit, getroffen werden. Nachteil: Nichteigentümer entscheiden nicht mit – und das lässt doch viele Fördermittel außen vor, denn Förderprogramme der EU und des Bundes üben kein Eigentum in dem Quartier aus, in dem sie wirken. Damit steht das HID-Prinzip immer nur für einen Teil der Fördermittel als Entscheidungsmethode zur Verfügung, aber Obstruktionspolitiken minderer Akteure (quantitativ gesehen) sind leichter zu überwinden als im konsensuellen Grundprinzip des Projektmittelbeirats.

Ohnehin zeigt sich, dass in Steilshoop weniger konfliktscheu agiert wurde als in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen. Die tatsächlichen Erneuerungsprojekte in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst beruhen sehr stark auf dem möglicherweise nur zeitfensteroffenen Konsens der Akteure, in Steilshoop ermöglicht ironischerweise jenes Instrumentarium zur Öffnung der staatlich regulierten Stadterneuerung für private Akteure der öffentlichen Hand, hier durch die Anwendung des Mehrheitsprinzips auch jenen Akteuren zu eine Beitrag zur Quartiersentwicklung zu verhelfen, die diesen nicht unbedingt auf ihrer Rechnung hatten. Mehrheiten entsprechend genutzt, macht das HID aus Bereitstellern und Stabilisatoren ein Stück weit zu Motoren der Quartiersentwicklung.

Verfügungsfonds und Bürgerjury

Eine der großen Innovationen der Sozialen Stadt war der Verfügungsfonds. Erstmals entschied eine Jury aus Bürgern mit über die Verwendung der Städtebaufördermittel in ihrer Nachbarschaft – bzw. sie entschied über einen Teil der Mittel vollständig. Es ist nicht überraschend, dass diese Idee in den Debatten um den Bürgerhaushalt Lichtenberg eine starke Rolle spielte, ohne dass sie dabei wirklich im Raum stand; Lichtenberg kannte zwar nach 2000 den Kleinen Urbanfonds im URBAN-Fördergebiet der EU, wo der Verfügungsfonds der Sozialen Stadt adaptiert wurde, aber die Idee der Lichtenberger Kiezfonds kommt doch aus einer anderen Richtung. Gerade das ist der Ausgangspunkt, die kommunal verankerte Lichtenberger Struktur für dieses Anwendungsmodell zu adaptieren.

Da das faktisch mehrjährige Bürgerhaushaltsverfahren zu aufwändig für kleinere Maßnahmen und Wünsche war, wurde eine Bürgerhaushaltsidee nicht in Bezug auf einen materiellen Wunsch, sondern nach einem prozeduralen Wunsch ausgerichtet: Es möge im Bürgerhaushalt so etwas wie Verfügungsfonds geben, um eben kleine Maßnahmen wie das Aufstellen einer Bank im Park keinem mehrjährigen Partizipationsprozedere zu unterwerfen. So entstanden die Kiezfonds als ‚Töchter‘ der ‚Mutter‘ Bürgerhaushalt und verbanden übrigens nonchalant Bürgerhaushaltsansätze mit den Innovationen der Sozialen Stadt (vielleicht ohne, dass sich alle Akteure dessen bewusst waren).

Dieses Entstehungsnarrativ wird deswegen an dieser Stelle betont, als dass es in Neu-Hohenschönhausen immer wieder Bestrebungen einzelner Akteure gab, nach dem Vorbild des Kiezfonds weitere Fonds analog einzurichten (so gab es in der Zeit einen LAP-Aktionsfonds und ein Jahr lang eine FEIN-Bürgerjury). Das Bestechende an der Einfachheit der Kiezfonds wurde nicht verstanden: Jedes Gebiet erhält eine Bürgerjury und jedes Gebiet erhält Geld – flächendeckend ohne Ansehen des Monitorings Soziale Stadt. Dass Neu-Hohenschönhausen doppelt so viel Geld erhält wie Karlsruh liegt auch nur darin begründet, dass es angesichts der Bevölkerungsgröße als größter Stadtteil Lichtenbergs in zwei statistische Gebiete geteilt ist und zwei Kiezfonds (und zwei Bürgerjurs) besitzt, die aber eindeutig nachvollziehbar ihre Zuständigkeit ‚links‘ und ‚rechts‘ der Bahntrasse besitzen.

„Die Bürgerjury ist das alleinige Entscheidungsgremium zur Vergabe des Kiezfonds innerhalb eines Stadtteils. Wird sie in einem Stadtteil nicht gebildet, stehen Mittel aus dem Kiezfonds nicht zur Verfü-

gung. *Die Bürgerjury entscheidet auf der Grundlage eingereicherter Projektanträge über die Vergabe der Kiezfonds pro Stadtteil und Haushaltsjahr. Die Projekte sollen insbesondere einen Beitrag zur Entwicklung des Stadtteils leisten.*“ (BVV Lichtenberg von Berlin 2012). Damit existieren sowohl ein bürgerschaftliches Gremium als auch ein entsprechender Verfügungsfonds, um kleine Projekte im Quartier durchzuführen. Im Unterschied zur Finanz-AG des RISE-Stadtteilbeirats in Steilshoop oder auch zu anderen Fonds der Städtebauförderung sind die Lichtenberger Fonds von vornherein als Regelstruktur angelegt.

Die Mitglieder der Bürgerjury sind per Zufall ausgewählt, sollen aber einen milieutypischen Querschnitt des Stadtteils abbilden. Sie haben neben der Beratung über die Kiezfondsanträge durchaus die Möglichkeit, ihre eigene Agenda zu gestalten. Thematisch werden typischerweise Projekte zu kleinen Kiezfesten, kleiner Verschönerungsmaßnahmen sowie kleinere Anschaffungen für soziale Infrastrukturstandorte beschlossen. Die Lichtenberger Stadtteilzentren als Geschäftsstelle begleiten neutral den Prozess und sind in der Lage, entsprechende Projektideen zwischen Kiezfonds und den Fördermöglichkeiten über den Kiezentwicklungsbeirat rückzukoppeln. Sowohl eindeutig in Neu-Hohenschönhausen als auch faktisch vom Aufgabenspektrum her im Steilshooper RISE-Quartiersmanagement ist diese Geschäftsstellenfunktion eindeutig der Sphäre der GWA zuzuordnen. Das bringt den Vorteil mit sich, dass bei einer funktionierenden Bürgerjury ohnehin eine Gruppe an Bewohnern gefunden wurde, welche sich zu einem begrenzten, aber stetigen zivilgesellschaftlichem Engagement überreden ließ: Denn das in Lichtenberg angewandte Zellenprinzip der Auswahl erforderte eine Ansprache potenzieller Mitglieder eindeutig nach der Methodik der GWA, was dem Tun der Bürgerjury zugutekommt.¹¹⁸

Wie auch immer das Verhältnis kommunaler Haushaltspolitik und dem Einwerben von anderen Fördermitteln in einem konkreten neuen Fall aussehen sollte – alle Mittel eines Verfügungsfonds sollten in einem Gremium pro Gebiet gebündelt werden, die Empirie Neu-Hohenschönhausens zeigt, dass mehrere Gremien in einem Gebiet automatisch von potenziellen Antragstellern als gegeneinander ausspielbar betrachtet werden. Die Vergabe der Verfügungsfondsmittel bleibt unabhängig vom Projektmittelbeirat oder einem HID-Lenkungsausschuss. Dennoch sollte der Verfügungsfonds stetig auf deren Agenda sein, falls etwaige Projektideen, die an den diese Gremien herangetragen werden, nicht aus den dort vertretenen Fördertöpfen zu finanzieren, sondern dem Verfügungsfonds zur Entscheidung vorzulegen sind. Orientiert wird sich hier am Verfahren aus dem Bürgerhaushalt Lichtenberg, wo es dem Begleitgremium des Bürgerhaushalts möglich ist, Vorschläge an den ‚großen‘ Bürgerhaushalt an einen der Verfügungsfonds zu delegieren und die Bürgerjury zu bitten, über die Projektidee zu befinden. Ziel ist es, finanziell derart machbare Ideen schneller umzusetzen als über ‚große‘ Fördermittel und deren Entscheidungsprozeduren. Es ist also notwendig, eine Abgrenzungsroutine zwischen Verfügungsfondsprojekten und Projekten aus dem Projektmittelbeirat bzw. HID-Lenkungsausschuss zu entwickeln. Es geht dabei um eine Ermöglichung von beiden Projekttypen und die Vermeidung von Konkurrenz zwischen diesen. Daher sollte sich der Beirat darauf konzentrieren,

¹¹⁸ Als Leiter des Stadtteilzentrums Lichtenberg-Süd hat der Autor Verantwortung für das Zustandekommen zweier Bürgerjurs getragen, dies zusammen mit einem Kollegen aus der Sozialarbeit, der mit der konkreten Betreuungsaufgabe und Geschäftsstellenfunktion betraut war.

,Instrumentenbaukasten': Gremien und Aufgabenfelder im Anwendungsmodell

Gremium	Aufgabe	Abstufungen		
		pragmatisch-diskursiv	groß-klein	professionell-zivilgesellschaftl.
Arbeitsgremium	<ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung der Sphären, - Informalität der Kommunikation bei Formalisierung der Kooperation, - qualitative Erfassung lokaler Benachteiligungsmechanismen, - gemeinsame Verantwortung für das Design der planungsfallkonkreten Partizipation. 	Eher P	K	P
Wohnungswirtschaftl. Beauftragter	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherung des Know-Hows der Stadterneuerung im Gesamtprozess, - quartiersbezogene Vernetzung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Strategien, - planungsmethodische Hilfe bei der Projektentwicklung. 	(kein Gremium i.e.S.)		P
GWA-Institution	<ul style="list-style-type: none"> - Vor-Ort-Anlaufstelle, - aufsuchende Stadtteilarbeit, - räumlich und/oder institutionell mit Nachbarschaftszentrum/-treff verknüpft, - Begleitung des Verfügungsfonds, - institutionelle Neutralität gegenüber Akteuren der baulichen Quartiersentwicklung. 	(kein Gremium i.e.S.)		P
Zivilgesellschaft. Gruppen und Initiativen	<ul style="list-style-type: none"> - funktionieren je nach ihrer eigenen Logik und ihrer eigenen Aufgabenstellung, - Multiplikatorenrolle fürs Arbeitsgremium, - Anbindung an die GWA-Institution als kooperierende Partner 	Eher D	G/K	Z
Ad-hoc-Gremien der planungsfallkonkreten Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> - je nach konkretem Planungsfall temporär durch das Arbeitsgremium installiert, - Zielgruppenorientierung, ggf. aufsuchende (Gemeinwesen-)Arbeit - Nutzung der allgemeinen Methoden der Bürgerbeteiligung in der Planung 	D	G	Z + P
Leitbildkonferenz (jährlich)	<ul style="list-style-type: none"> - ‚Jahresversammlung‘ eines Quartiers, - Diskurs zum Monitoring der SRO, - Diskurs zur Fortschreibung des ISEKs, - Aktualisierung der Leitbilder i.S.d. perspektivischen Inkrementalismus‘. 	D	G	Z + P
Projektentwicklungskonferenz (jährlich + Vor- und Nachbereitung)	<ul style="list-style-type: none"> - Themen aus der Leitbildkonferenz, Ideenentwicklung für die Entwicklung von Projekten fürs Quartier (wie Soziale Stadt), - träger- und sektorübergreifendes Arbeiten, - Charakter einer Zukunftswerkstatt. 	D	G	Eher P

„Instrumentenbaukasten“: Gremien und Aufgabenfelder im Anwendungsmodell				
Projektmittelbeirat	- Abgleich der Fördermittel unterschiedlicher Herkunft sowie der Projektideen aus dem Quartier, - informelle Vorbereitungen von Förderentscheidungen.	P	K	P
HID-Ausschuss	- Entscheidungsfindung über Projekte der Eigentümer im Quartier, - informeller Abgleich zu anderen öffentlichen Fördermitteln	P	K	P
Bürgerjury des Verfügungsfonds	- Entscheidung über Projekte des Verfügungsfonds, - informeller Abgleich zu anderen Fördermitteln	Eher P	K	Z
Sektorale Netzwerke (z. B. nach §78 KJHG)	- Ergänzungen des kontinuierlichen Stadtteildialogs, - z. T. Rolle als Impulsgeber/-nehmer für/aus Leitbild- und Projektentwicklungskonferenz	Eher D	G	Eher P
Eigene Darstellung				

Tabelle 28

die nicht auf der Hand liegenden, sowohl quer zu den Ressorts stehenden, aber auch komplementär zu den Verfügungsfondsprojekten stehenden Projekten zu entwickeln. Stadttrenditemittel der Wohnungswirtschaft, die z. T. sehr kleinteilig verwendet wurden, können so eher gebündelt im Projektmittelbeirat eingesetzt werden.

En passant gelingt es übrigens auch so, durch das Verknüpfen mit dem Ideengut der Sozialen Stadt das Ideengut des Bürgerhaushalts auf eine bestimmte, kleinteilig vor Ort gedachte Art in die kommunalen Regelstrukturen zu institutionalisieren. Aus diesem Grunde diene auch das Lichtenberger Fallbeispiel als Grundlage für die Verallgemeinerung.

8.4 Gelingensbedingungen – Worauf muss sich welche Sphäre einlassen?

Worauf muss sich die SRO einlassen?

Zusammenfassend sollen für dieses anwendungsorientierte Modell Gelingensbedingungen dargestellt werden, unter denen ein konzertiertes Zusammenwirken der drei Sphären als gemeinsames wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement als erfolgversprechend als Teil eines Bündnisses für Wohnen – angewandt auf die Großsiedlungen – angesehen werden. Für die Wohnungswirtschaft ist eine einheitliche Ansprechbarkeit der Sphäre der SRO wichtig, eine Vermittlungstätigkeit der eigenen Beauftragten in der Sphäre der Wohngebietserneuerung zwischen unterschiedlichen Teilen der sozialraumorientierten Kommunalverwaltung, insbesondere bei Mehrebenenstrukturen, hat sich in allen empirischen Erkenntnissen als nicht förderlich erwiesen. Soll heißen: Sozialraumorientierung ist etwas, das innerhalb einer Verwaltung akzeptiert sein muss.

Gelingensbedingung ist also, dass innerhalb aller Ressorts der Kommune eine Akzeptanz des Arbeitsgremiums als lokale Steuerungsinstanz gewährleistet werden muss, beispielsweise durch Selbstverpflichtungen der jeweiligen Abteilungs- bzw. Amtsleitungen. Die Verwaltungsmitarbeiter, die Teil des Arbeitsgremiums sind, sollten sich auf diese Aufgabe einlassen dürfen. Das beinhaltet sowohl das dafür notwendige Zeitbudget (Stellenanteil) als auch die kommunikativen Fähigkeiten für eine nicht-hierarchische Zusammenarbeit. Davon hängt direkt auch die konkrete verwaltungsseitige ‚Bestückung‘ des Arbeitsgremiums ab. Für die Verwaltung ergeben sich zwei Mehrwerte: Zum einen wird die Bürgerbeteiligung vor Ort gebündelt und in ihrer methodischen Vielfalt den lokalen Rahmenbedingungen besser angepasst; zum anderen steht durch das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement eine planungsmethodische Dienstleistung zur integrierten Weiterentwicklung des lokalen Standortnetzes sozialer Infrastrukturen zur Verfügung. Klar ist auch, dass auf diese Art und Weise Sozialraumorientierung/Bürgerkommune unabhängig vom Personalentwicklungskonzept der Kommune als ressortübergreifendes Thema gestärkt werden.

Die Umsetzung kommunaler Konzepte zur Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung sollten in einem inhaltlichen Zusammenhang zur selbst bestellten GWA stehen. Die kommunale Verwaltung ist in der Pflicht, bei der Ausschreibung von GWA-Leistungen deren Aufgabenfeld eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements zu berücksichtigen. Dasselbe gilt auch für die Einrichtung oder Weiterführung eines Tatbestands der Städtebauförderung; auch hier formuliert eine Kommune, hier in Absprache mit dem Bundesland, was denn für eine Programmatik der Städtebauförderung gewollt wird und welche Rolle dabei Prozesssteuerung a.k.a. Quartiersmanagement spielt. Dies ist mit den Ansprüchen der Wohnungswirtschaft an die GWA kompatibel. Die vorgeschlagenen Gremien zur Koordination der Mittelvergabe stellen ein Angebot an die Kommune dar, ihre unterschiedlich ressortierten Fördermöglichkeiten für quartierswirksame Projekte übersichtlicher zu gestalten und mit dem Willen lokaler Unternehmen zu verknüpfen, sich im Sinne der Corporate Social Responsibility an quartierswirksamen Projekten zu beteiligen.

Ein ex ante erzeugter Konsens über die Prozeduren der Mittelvergabe vor, während und nach der Laufzeit eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements ist insofern eine Gelingensbedingung für eine etwaige Fortsetzung des Engagements der Wohnungswirtschaft, als dass hier seitens der Verwaltung eine Abspracheplattform zur Verfügung gestellt wird. Das Ganze funktioniert, wenn folgendes beachtet wird: Die bürokratische Seite der Projektentwicklung liegt bei der Verwaltung, die zivilgesellschaftliche Seite der Projektentwicklung liegt bei der Zivilgesellschaft. Diese eigentlich banale Arbeitsteilung wird regelmäßig durchkreuzt – auch in der herkömmlichen Sozialen Stadt. Em-

powerment in der Quartiersarbeit ist nicht, Bürgern Bürokratie beizubringen, hierfür gibt es Ausbildungen und Fachkräfte, die sie durchlaufen haben. Sinn einer Projektentwicklung unter Einbeziehung der Bürgerschaft ist mitnichten die Edukation von Bürgerschaft im Bewältigen von Bürokratie. Es ist zweckfrei, Freiwilligenarbeit in der Antragstellung einzufordern, wenn Professionelle bezahlt werden (sollen) – wie hier in den Sphären der GWA und der Wohngebietserneuerung. Gleiches gilt für die Abrechnung. Daher muss eine saubere Entflechtung der vier Arbeitsbereiche bürgerschaftlicher Aktivierung bei der Projekterstellung, Projektentwicklung, Projektbewilligungsprozess, Abrechnungsverfahren liegen – erstere zwei liegen bei allen Akteuren des Arbeitsgremiums, die letzteren zwei ausschließlich bei der Verwaltung.

Wenn also ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement erfolgreich arbeiten soll, dann bedeutet das für die Verwaltung, sich auf diesen Prozess ebenso einzulassen, wie es die Wohnungswirtschaft auch tun muss. Diese Einlassung bedeutet, die vor Ort unter Aktivierung und Einbeziehung von Bürgerschaft entwickelten Handlungsrouninen als handlungsleitend zu akzeptieren. Der Mehrwert bestand darin, über diese Handlungsrouninen das Thema Wohngebietsentwicklung auf eine Art und Weise zu bearbeiten, wie es mit inhäusigen Handlungsrouninen nicht möglich gewesen wäre – wobei beides nicht gegeneinandersteht, sondern komplementär funktioniert. Der Mehrwert für die Verwaltung ist, dass spezifisches Knowhow und ein erweitertes lokales Monitoring – ebenfalls nach eigenständigen Handlungsrouninen funktionierend – verknüpft werden kann mit den Entscheidungsprozessen des Bezirks zur Ausstattung des Quartiers mit kommunaler sozialer Infrastruktur, wozu auch Projektförderung aus öffentlichen Mitteln gehört. Hier kann, ökonomisch gesprochen ein positiver externer Effekt, Beratung in den Themenfeldern Sozialraumorientierung und Bürgerkommune geleistet werden, welche laut Personalentwicklungskonzept einer Kommune oft nicht vorgesehen ist.

Worauf muss sich der Intermediär in der GWA-Sphäre einlassen?

Ist die Intermediärsrolle im Quartiersmanagement eine disziplinäre Angelegenheit der GWA oder der Stadtplanung oder eine interdisziplinäre Angelegenheit? Erstaunlicherweise sind die Befunde in allen drei Quartieren unterschiedlich. In Scharnhorst gab es ein mit steg ein Quartiersmanagement, das weite Teile der Sphäre der GWA abdeckte (indiziert z. B. durch das Spieletonnepjekt), aber auch für das Zusammenspiel der Sphären eindeutig die faktische Gesamtverantwortung trug. Die LEG trug die ‚Sekretariatsverantwortung‘ und tritt als Einlader des UAK auf, der heute aus Wohnungswirtschaft und SRO besteht. Daher ist der Zustand nach der Verstetigung nicht mehr als Quartiersmanagement zu bezeichnen, denn der Wegfall der steg bedeutete den Wegfall des Intermediärs mit all seiner planungsgeschichtlichen Bedeutung für einen Erneuerungsprozess. Den Intermediär gibt es in Neu-Hohenschönhausen noch: Auch wenn der Welsekiezmanager seine Bürotüren schloss, das Stadtteilzentrum ist geblieben und organisiert weiterhin die Stadtteilrunde genannten Treffen zwischen SRO, Wohnungsunternehmen und sich. Diese Struktur wurde in der Tat verstetigt, entspricht aber im Selbstverständnis der Akteure dem ‚normalen‘ Vernetzungsauftrag eines Trägers der Stadtteilarbeit (im Sinne der GWA) in der Bürgerkommune Lichtenberg. Auch andere Stadtteile Lichtenbergs kennen dieses Prinzip: In Frankfurter Allee Nord, einem 2013 eingeführten Stadtumbaugebiet, tritt ein Planungsbüro als Vertreter der Sphäre der Stadterneuerung in diesem Kontext auf. Gleichzeitig ist die Beschlusslage in der BVV Lichtenberg entstanden, dass die Stadtteilzentren zentrale Institutionen der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung sind (Jahn et al. 2013).

Die Kollegen der Lawaetz-Stiftung im Fall Steilshoop sind in ihrer Selbstdarstellung sowohl GWA als auch Stadtplanung. Aber es ist festzustellen, dass es doch Unzuständigkeiten gibt und die gefühlte Allzuständigkeit eines Quartiersmanagements der Sozialen Stadt an ihre Grenzen stößt. Gerade das

Tun und Lassen in der Sphäre der Wohngebietserneuerung entzieht sich doch der Steuerungskompetenz des RISE-Quartiersmanagements, es ist in dieser Sphäre und im HID-Lenkungsausschuss nur Gast. Es war auch eine bewusste Entscheidung des Landes Hamburgs, all dies parallel einzurichten, RISE-Quartiersmanagement und HID und Campusprojekt. Und ein Quartiersmanagement, das den Bereich Wohnen weitestgehend ausklammert und zudem offiziell nicht Intermediär für die Planungen der beiden größten Umbauprojekte des Quartiers ist – Campusprojekt und Mittelachse – das wird in seiner Reichweite dann eben recht schnell auf GWA-Angelegenheiten reduziert. Das ist auch einer der wesentlichen Kritikpunkte an der Sozialen Stadt vor 2009 gewesen, dass sie sich eben so sehr von der Stadtentwicklung entfernt habe, dass sie nur noch Quartierssozialarbeit war (siehe die Ausführungen in Kapitel 4.2.2 und 4.2.5).

Daher ist die Zuordnung des aus der Stadterneuerungsgeschichte bekannten Intermediärs als konkrete Institution zur Sphäre der GWA nicht als Ignoranz dieser Kritik zu verstehen, sondern als eindeutige Zuweisung der Intermediärsfunktion in eine nicht-staatliche Sphäre (SRO) und auch nicht als verlängerter Arm der Wohnungswirtschaft (Sphäre der Wohngebietserneuerung). Die vollständige, weiter oben beschriebene abstrakte Intermediärsrolle entsteht tatsächlich erst durch das Zusammenspiel der Akteure dieser drei Sphären.

Der Vorteil – und die Herausforderung – dieser Zuordnung ist, dass es für einen Anwendungsfall die Freiheit gibt, den Intermediär so zu finanzieren, wie man es möchte: Von der Regelaufgabe im Kommunalhaushalt wie in Lichtenberg bis zum klassischen temporären Finanzieren aus Städtebaufördermitteln ist ein breites Spektrum ebenso denkbar wie in der Interpretation des in Kapitel 5.2.7 referierten hessischen Tandems aus GWA + Stadtplanung bei der Bestückung des Intermediärs mit Professionen (ähnlich auch in NRW vorkommend). Das bedeutet auch die Verantwortung derjenigen, die ein mögliches wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagements einrichten, dieses Finanzkonstrukt mit Bedacht zu kreieren, insbesondere bei dem Vermeiden des Rückzugs möglicher Finanziers, die sich dann nicht benötigt fühlen würden. Anregungen bei der Finanzierung bilden auch die Überlegungen zu einem kontinuierlichen Grundmodul des Quartiersmanagements nach Krüger 2009 oder einem Quartierspfleger nach Kurth 2004, die in Kapitel 5.2.9 referiert wurden. Die hier benannte Institution der GWA-Sphäre im Kontext eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements kann so ein kontinuierliches Grundmodul oder so ein Quartierspfleger sein – doch man muss sich dies dann auch leisten können, wenn es als eine kommunale Regelaufgabe angesehen wird.

Worauf muss sich die Wohnungswirtschaft einlassen?

Auch für die Wohnungsunternehmen gilt, dass sie sich auf etwas einlassen müssen, wenn sie Teil eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements werden wollen. Allerdings werden sie im Unterschied zu einer Verwaltung sich bewusster auf das Experimentelle dieses Prozesses einlassen können. Die Verwaltung wird durch eine politische Vorgabe gesteuert werden, die in unterschiedlichen Teilen einer Verwaltung unterschiedlich gewichtet werden kann, wogegen die Spitze eines Unternehmens eine bestimmte Unternehmenspolitik stärker durch die eigene Institution durchdringen lassen kann. Doch gerade das Scharnhorster Beispiel zeigt, dass das Experiment WQM dazu geführt hatte, dass Wohnungsunternehmen kontraintuitiv zu den Erwartungen an sie handeln. Die LEG ist in Kapitel 3.7.2 vorgestellt worden und ihr Agieren ist zu einem gewissen Maße auch nur durch den Zeitschnitt zu erklären, in einer Ära des Übergangs agiert zu haben.

Der entscheidende Schritt, den ein Wohnungsunternehmen aber in Bezug auf ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement gehen muss, ist zuzulassen, sich auch gegenüber anderen als den

Eigentümern für die Verwendung einer etwaigen Stadtrendite zu rechtfertigen. Nicht nur die – je nach Unternehmensform – Aktionäre, Genossenschaftsmitglieder oder Vertreter der öffentlichen Hand im Aufsichtsrat bekommen einen Bericht über jene Aktivitäten, sondern mindestens in den vorgeschlagenen Projektmittelbeirat und im Arbeitsgremium wird dies Thema. Nur im HID-Regularium wird auch die Entscheidung über deren Verwendung kollektiviert, aber es ist schon eine andere Unternehmenskultur, gegenüber Dritten die eigene Mittelverwendung auch nur zu thematisieren – einschließlich der Unterschiede in der Höhe.

Im Gegenzug erhalten die beteiligten Unternehmen aber auch Informationen über die Mitbewerber und über die Marktlage, deren Beschaffung ansonsten einen gewissen Aufwand erzeugen würde. Insofern ist es keine moralisch-emotionale, sondern eine geschäftlich-rationale Angelegenheit, sich auf ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement einzulassen. Das ist dann auch für jene Akteure relevant, die sich auf Wohnungsunternehmen einlassen. Häufig wird ja – mit und ohne Verdacht des Green-Washing – die Vermutung geäußert, ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement als Element einer Corporate Social Responsibility wäre ausschließlich aus Imagegründen relevant. Wenn jedoch ein Wohnungsunternehmen nur Imageverbesserung und sonst nichts betreiben möchte, dann könnte es zugespitzt formuliert auch reichen, ein paar Fassaden bunter als vorher zu streichen. Mit einem wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement lässt es sich auf die Lage im Quartier ein. Dazu gehört auch – sofern nicht unternehmenstypologisch ohnehin vorausgesetzt – ein Sich-Einlassen auf die Mietermitbestimmung; und zwar in ihrer doppelten Rolle der Mieter als Kunden des Unternehmens sowie als Bewohner im Quartier (siehe auch Kapitel 3.2.3).

Zudem kommt hinzu, dass Image keine vordringliche Kategorie der Unternehmensstrategie sein muss, wenn man an einem angespannten Markt agiert und die eigenen Wohnungen sowieso ‚voll‘ bekommt. Alle drei Fallbeispiele zeigen zumindest zum jeweiligen Beginn der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements eher unterdurchschnittliche Nachfragen gegenüber dem Schnitt der eigenen Region. Dass das eigene Image bei Vollbelegung nachrangig gesehen werden kann, beweisen in den angespannten Märkten nicht nur private Unternehmen, sondern auch die Frankfurter AGB, die erstaunlich hartnäckig gegenüber Kritik ist und ein vergleichsweise umstrittenes Image besitzt (Metzger und Schipper 2017, 184). Rein als Imagemaßnahme ist jedenfalls ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement kein gutes Aufwand-Ertrags-Verhältnis für ein Wohnungsunternehmen. Ein reales Interesse an der Situation des Quartiers, in dem die eigenen Immobilien stehen, muss vorhanden sein; dies ist aber bereits eine hinreichende Grundlage.

Ein weiteres Feld des Sich-Einlassens ergibt sich für Wohnungsunternehmen bei der Neubewertung ihrer Gewerbe- und Büroimmobilien. Besonders bei größeren Wohnungsunternehmen ist dieses Segment oft ein nachgeordneter Teil des Portfolios in Großsiedlungen. Je nachdem, wie diese Bestände gemanagt werden, stößt man entweder auf die klassische Herangehensweise, diese Objekte an kommerzielle Mieter (Händler, Arztpraxen etc.) zu vermieten, oder man stößt auf eher resignative Ansätze, wo das Wissen um die Schwervermietbarkeit bestimmter Lagen gerade in Großsiedlungen eher zu einem ‚Mitschleifen‘ im Portfolio führt und etwaige Verluste der wenigen Gewerbeobjekte durch die Gewinne der vielen Wohnobjekte kompensiert werden. Keine der beiden sicherlich holzschnittartig vereinfachten Herangehensweisen wird der Betrachtung dieser Objekte als Standorte sozialer Infrastruktur gerecht. Wie in der ‚Erneuerung der Erneuerung‘ ausführlich dargestellt, ist die Verteilung von sozialer Infrastruktur oft an der Verfügbarmachung von B- und C-Lagen für Freie Träger ablesbar (Krüger 2008, 47ff.). Das führt bei gründerzeitlicher Bebauung oft zu einer dezentralen, fast flächigen Verteilung der Beratungsstellen, Kinderläden und anderer Infrastruktureinrichtungen in

Ladenzeilen, in Großsiedlungen aber entsteht ein Druck auf die vorhandenen Sonderbauten Infrastruktur, da die B- und C-Lagen zwar vorhanden, aber in ihrer Quantität begrenzt sind. Was in Großsiedlungen daher möglich ist – und das ist der Punkt, auf den sich Wohnungsunternehmen dann einlassen – ist die Einbringung solcher Gewerbeobjekte in die mögliche typologische Analyse und Weiterentwicklung der Infrastruktur, wie weiter oben in Kapitel 7.6. beschrieben.

Letzten Endes ist aber das Knowhow der Wohnungsunternehmen insbesondere im *facility-management* und in den Serviceangeboten für Mieter, gerade bei Genossenschaften, ein entscheidender Faktor, der es lohnenswert für andere – SRO, GWA, Stadterneuerung – macht, dieses Wissen für die Weiterentwicklung und Pflege der baulichen Seite der sozialen Infrastruktur zu nutzen. Umgekehrt erhalten die Wohnungsunternehmen nicht nur Impulse zur Belebung schwer vermietbarer Kleinstlagen (wie temporär auch Vonovia in Steilshoop mit dem AGDAZ-Ausweichstandort, siehe Kapitel 7.3.4), sondern oft auch Multiplikatoren im Quartier, die Interesse an der Nutzung solcher Läden über Institutionen wie das Arbeitsgremium an die Wohnungsunternehmen weiterleiten können. Vieles zur Kommunikation über potenzielle Nachfragen kann dabei über die Mietervertretungsorganisationen laufen.

Schlussendlich ist jedoch ein Punkt des Einlassens entscheidend: Es kommt zuerst weniger auf die Eigentumsform an, ob ein Sich-Einlassen für ein Wohnungsunternehmen Sinn ergibt oder nicht, sondern mehr auf das Selbstverständnis, ob man Motor, Stabilisator oder ‚nur‘ Bereitsteller in einem Quartier sein möchte. Um fit für den prozeduralen Anspruch an dieses Sich-Einlassen zu sein, wird vorgeschlagen, sich innerhalb dieser Sphäre eines Stadtplaners (als Beauftragtem) zu bedienen, was nicht ausschließt, dass es sich um eine Gruppe an Personen handelt, die jeweils als Vertreter der Wohnungsunternehmen agieren. Dennoch wird hier eher am Rollenverständnis des Intermediärs, weniger des Vertreters angeknüpft, gerade vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen zwischen dem Wohnungsunternehmen und der für das/die Unternehmen tätigen Personen im Quartiersmanagement-Prozess trennen zu können. Aus diesem Grunde wird für die Sphäre der Wohngebietserneuerung ein eigener quasi sphäreninterner Intermediär vorgeschlagen. Dies geschieht auch, Davidoffs advokative Planungstheorie (1965) interpretierend, um potenzielle Interessenkonflikte zwischen einem beauftragten Intermediär in der Sphäre der Wohngebietserneuerung und dem Intermediär in der Sphäre der GWA zu vermeiden. Da es sich um unterschiedliche advokative Rollen handelt, sollen beide advokative Rollen im kommunikativen Planungsprozess zu einem Quartiersgemeinwohl geführt werden.

8.5 Bürgerbeteiligung im Anwendungsmodell

Mitverantwortung für lokales zivilgesellschaftliches Engagement

Zuguterletzt soll gebündelt beschrieben werden, wie in diesem ganzen Modell die Bürgerschaft eingebunden werden kann und mit welchem methodischen Design Bürgerbeteiligung stattfinden kann. Das ist – auch in bewusst vollzogener Abgrenzung zu den Ausführungen in Kapitel 8.3.5 – nicht als zwingend notwendige Struktur zur Absicherung eines wie hier vorgeschlagenen wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements zu verstehen, sondern als eine mögliche Option. Es ist wie beim tatsächlichen Vorgehen in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst sehr genau darauf zu achten, dass mit den bestehenden Netzwerkstrukturen der Beteiligung umgegangen wird und keine neuen Gremien auf bestehende Partizipationsinstrumente ‚aufgepropft‘ werden. *„Das Gelingen einer Politik und eines Verwaltungshandelns, das sich auch am Stadtteil/Quartier orientiert, wird sichtbar und erkennbar, wenn auf lokaler Ebene ein wachsender Grad an Vernetzung erkennbar ist, d. h. verschiedene lokale Akteure dauerhaft zusammenarbeiten, es Personen oder Stellen gibt, die vor Ort die Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren herstellen/herstellen helfen und so die Initiativen ‚in Bewegung‘ halten, und die außerdem Schnittstelle nach außen sind, die verschiedenen Verwaltungsressorts als fachkompetente Netzwerkpartnerinnen im Stadtteil sichtbar sind, die Kommunikationswege/Schnittstellen zwischen Verwaltung und lokaler Ebene klar und direkt sind.“* (SenStadt 2009, B10).

Der Intermediär in der Sphäre der GWA bekommt die Aufgabe einer lokalen Agentur für Bürgerbeteiligung. Es ist kein spezifisches Stadterneuerungsthema, sondern ein regelhafter Teil der Alltagslogik eines Quartiers. Der dahinterstehende Wandel des Ideenguts ist in der Bürgerkommune Lichtenberg abzulesen, die deutlich stärker an der eher diffusen lebensweltlichen Vorstellung von Beteiligung an Stadtentwicklung ansetzt, als an einer präzisen und damit auch selbst beschränkenden Verortung in der Erneuerung. Die Weiterentwicklung der Stadtteilzentren als GWA-Akteure in der Bürgerkommune Lichtenberg hat sich auch in der Finanzierung niedergeschlagen. Es werden ‚nur‘ noch Mittel ausgereicht, die den Trägern ermöglichen, ein Team von Stadtteilarbeitern zu bezahlen. Die Nachbarschaftshäuser und -treffs, in denen sich diese Stadtteilzentren befinden, sowie die ein Großteil der herkömmlichen Angebote der Gemeinwesenarbeit müssen als solche anderweitig finanziert werden. In der Konzeption von 2005 – weit vor dem WKM – ist dieser Wandel bereits skizziert: *„Das einzelne soziokulturelle Zentrum ist nicht vorrangig ein Ort, sondern eine Methode der Bündelung von ideellen und materiellen Ressourcen, von Kommunikationsmöglichkeiten, Informationen und Angeboten. [Sie sind] ... nicht mehr primär an einer Stadtteilarbeit mit sozial schwachen oder schwierigen Lebenslagen orientiert, sondern sie haben das Ziel, die Lebensqualität in einem Gemeinwesen so zu fördern, dass auch Schwächere mitgetragen werden können.“* (BVG Lichtenberg von Berlin 2005).

Mit diesem Schwenk übernehmen diese GWA-Intermediäre seit 2010 Aufgaben im Feld Bürgerbeteiligung, die anderswo von einem Quartiersmanagement erbracht werden. Deswegen finden sich auch die Lichtenberger Stadtteilzentren und die Hamburger Gebietsentwickler nach RISE-Quartiersmanagement an analogen Stellen in der Zuordnung zu den Sphären. Dieses Aufgabenspektrum ist auch jenseits von Berlin-Lichtenberg für Quartiere verallgemeinerbar. Zu Bürgerbeteiligungsaufgaben gehören u. a.:

- └ Beteiligung der Bürger an den relevanten Prozessen der Stadtteilentwicklung;
- └ Ermöglichung der bürgerschaftlichen Mitarbeit an den Leitbildern für den Stadtteil (in Lichtenberg Stadtteilentwicklungsziele, in der Stadterneuerung Beteiligung an der Erstellung und Fortschreibung des ISEK)¹¹⁹;
- └ Überblick über die lokale Akteurslandschaft und Milieus;
- └ Stärkung der lokalen Netzwerke;
- └ Empowerment insbesondere artikulationsschwacher Milieus;
- └ Koordinationsrolle für eine potenzielle Projektentwicklung im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus im Rahmen unterschiedlich ressortierter Programme;
- └ Moderationsrolle als Intermediär in lokalen Entscheidungs- und Abwägungsprozessen;
- └ Verwaltung des lokalen Verfügungsfonds;
- └ Einbindung in die Beteiligungsmechanismen des Bürgerhaushalts an zentraler Position zwischen Stadtteil und Gesamtbezirk (für Lichtenberg).

Was allerdings diese federführende Rolle in der Sphäre der GWA nicht verursachen darf, ist ein Desinteresse der anderen Sphären an dieser Verantwortung mit Verweis auf die Zuständigkeit der GWA-Institution. Denn alle Quartiere haben gezeigt, dass die Akteure des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements als Kollegium wahrgenommen werden, in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst waren sie das auch in der Eigenwahrnehmung; und auch in Steilshoop ging man in der bürgerschaftlichen Wahrnehmung davon aus, dass die Professionellen gemeinschaftlich auftreten werden.

Wertschätzung der aus der Bürgerschaft kommenden Organisationsformen von Beteiligung

In den Quartieren bestand eine erfolgreiche Arbeitsteilung der Mitglieder der Lenkungsorgane (siehe Kapitel 6.3.1–4) bei der Kontaktpflege zu einzelnen Mitgliedern oder Institutionen aus der Bürgerschaft mittels personenbezogener Vernetzung. Das Vorgehen erfolgte dezidiert über die Kontaktpflege zu Schlüsselpersonen und Multiplikatoren. Das ist grundsätzlich von Vorteil; aber diese informellen Vernetzungsstrukturen müssen präzise und transparent dokumentiert werden. Das Arbeitsgremium hat daher als Kollegium zur Aufgabe, den Informationsfluss um die unterschiedlichen Bürgeranliegen zu befördern und auf Basis dieser Informationen die allgemeinen Beteiligungsveranstaltungen zu konzipieren. Dazu gehört aber erst einmal auch die Wertschätzung der unterschiedlichen bürgerschaftlichen Strukturen. Diese umfassen nicht nur lokalpolitische Partizipation, sondern auch unterschiedliche Formen lokalen zivilgesellschaftlichen Engagements.

Die Akzeptanz dieser Vielfalt bedeutet freilich einen höheren Aufwand für das Arbeitsgremium, als wenn es beispielsweise einen einzigen Bürgerrat gäbe, welcher auch noch ein eigenes Agendasetting betreiben würde. Der Preis dieser vereinfachten Bürgerbeteiligung wäre aber, dass das Agendasetting nur durch die artikulationsstarken Schichten der Bürgerschaft stattfinden würde. Aufgabe in der sozialen Stadtentwicklung gleichermaßen wie in der Gemeinwesenarbeit für die Professionellen ist aber die Sicherstellung, dass auch artikulationsschwachen Schichten sich beteiligen. Die Aufgabe des Arbeitsgremiums kann es daher nicht sein, den bereits ehrenamtlich verfestigten, kontinuierlich vorhandenen bürgerschaftlichen Gremien eine extern designte Struktur 'überzustülpen', sondern einen Weg zu finden, wertschätzend mit den real existierenden, pluralistischen Strukturen umzugehen. Im

¹¹⁹ Der regelmäßige Stadtteildialog in Lichtenberg, der von den Stadtteilzentren, also der GWA, im Auftrag des Bezirks geleistet wird und in der kommunalpolitischen Wahrnehmung unter die Beteiligung am Bürgerhaushalt subsumiert wird, bietet einen guten, machbaren Ansatz hierfür.

Lichte der Spannungen zwischen Stadtteilbeirat und KoKo in Steilshoop (siehe Kapitel 6.3.1/6 und 7.4.5) stehen gerade Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst für Wege, wie dies gelingen kann.

Dort hat man gezeigt, dass das in der Betroffenenbeteiligung der 1980er-Jahre angelegte Instrument eines einzelnen Quartiersgremiums der Sozialen Stadt (Quartiersrat, Stadtteilbeirat, Betroffenenvertretung) seit 1999 nicht alternativlos bleiben muss. Ein Nebeneffekt des nicht vorhandenen Quartiersrats in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop war die stärkere Gewichtung der kommunalen parlamentarischen Gremien und nachgeordneten Ausschüsse. Sowohl der Ortsteilrat von Scharnhorst als auch die Lichtenberger Ausschüsse für Stadtentwicklung und für Bürgerbeteiligung/Bürgerhaushalt sind ‚gezwungenermaßen‘ in einen Dialog mit der Quartiersbürgerschaft zu Quartiersangelegenheiten getreten. Rederecht für Bürger in Kommunalparlamenten über Fragestunden im Plenum und Diskussionsteilnahme in selbstverständlich öffentlichen Ausschüssen sind Realität in der kommunalen Landschaft. Es ist heutzutage nicht mehr nötig, einem kommunalen Parlament weitere Gremien danebenzustellen, in welchen die kommunalen Parlamentarier die Meinungen der Bürger zu hören bekommen. Empowerment auf Quartiersebene bekommt den Fokus, die Meinungsäußerungen der Quartiersbürgerschaft in ihrem eigenen Parlament zu ermöglichen.

Die Aufgabe der GWA in einem Stadtteil bzw. des Arbeitsgremiums ist es hier, Wege zu bereiten, wie eine Meinung aus dem Stadtteil in ein Parlament getragen werden kann – eine klassische Empowerment-Aufgabe, wie sie sich auch von vornherein und mit hohem Stellenwert die Soziale Stadt zu eigen gemacht hat (vgl. Krüger 2008, 68). Da kann es auch gleich die Sitzung des ohnehin entscheidenden Stadtentwicklungsausschusses des kommunalen Parlaments vor Ort mit bürgerschaftlichem Diskurs stattfinden, als dass eine Stadtteilsitzung mit Bürgern und Parlamentariern organisiert wird, deren Ergebnisse dann in eine Sitzung desselben Ausschusses getragen werden. Spart außerdem Zeit, ein nicht unwesentlicher Faktor beim Design von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung.¹²⁰

Außerdem kann auf eine weitere Entwicklung des politischen Alltags zurückgegriffen werden, die es so 1999 noch nicht flächendeckend gab. Politiker sind interessiert und dazu angehalten, Vor-Ort-Büros zu betreiben bzw. regelmäßig Town-Hall-Meetings abzuhalten. Das betrifft alle Politikebenen. Die Addressierbarkeit von Politik wird zum haptischen Vorgang. Auch auf diese Art der Vermittlung von Redebedürfnissen über Quartiersentwicklung sollte zum Beteiligungsrepertoire dazugehören – gerade dann, wenn Abgeordnete unterschiedlicher Parteien erreichbar sind.

Beteiligung am Steuerungsprozess des Arbeitsgremiums

Abschließend wäre zu klären, welcher Beteiligung der Bürgerschaft es denn am zentralen Arbeitsgremium bedarf, denn auch die Beteiligten müssen sich der bürgerschaftlichen Kontrolle stellen. Die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Vertreter an dem Arbeitsgremium muss nämlich klar verneint werden. Grund ist nicht nur, dass das Arbeitsgremium als Institution von Professionellen zu den Regelarbeitszeiten der beteiligten Personen tagt (Mo–Fr nach 9, vor 17 Uhr). Diese Zeiten schließen relevante Teile der Zivilgesellschaft aus, auch wenn möglicherweise jene Teile der Zivilgesellschaft, die Mo–Fr 9–17 Uhr für so etwas Zeit haben, dies nicht zwingend als Problem für sich definieren würden. Sofern sich tatsächlich hierfür ein Bürger findet, so ist milieusozologisch davon auszugehen, dass es

¹²⁰ Und wenn die entscheidende Sitzung eben nicht vor Ort stattfindet, sondern im kommunalen Rathaus, dann ist Beteiligung auch mal die Organisation der Logistik, interessierten Bürgern die physische Teilnahme daran zu ermöglichen. Fahrdienste als Element einer Bürgeraktivierung sind als Teil der GWA zumindest kein überraschender Aspekt.

sich um einen Menschen mit hohen Fertigkeiten und viel Zeit handelt, sodass sich man sich in die Gefahr begibt, den berechtigten Vorwurf zu erhalten, man wolle bezahltes Engagement durch Ehrenamt ersetzen und als Staat Geld sparen. Gleichzeitig müsste man an diesen Menschen den Anspruch stellen, nicht nur das eigene Milieu zu vertreten, sondern als Multiplikator in die anderen im Quartier ansässigen Milieus zu fungieren. Meistens ist das gar nicht im Interesse eines einzelnen Vertreters einer einzelnen Bürgerinitiative, was absolut legitim ist – vergleichbar dem Vorhandensein mehrerer Parteien im politischen Wettstreit, die sich auch nicht gegenseitig als Parteien stellvertreten wollen.

Doch die Ursache für die unmittelbare Nichtbeteiligungsfähigkeit am Arbeitsgremium liegt im Kern woanders: Das Arbeitsgremium betreibt Abwägungsprozesse, die sich mit den Anforderungen der unterschiedlichen Milieus an ihren Stadtteil befassen, wenn es z. B. um die Entwicklung von Projekten an sozialen Infrastrukturstandorten, Projekten/Aktionen im öffentlichen Raum oder gar die behutsame Weiterentwicklung des Gesamtangebots einer sozialen Infrastruktureinrichtung entsprechend veränderter demographischer Anforderungen des Stadtteils ginge.

Selbstverständlich müssen diese Prozesse im Arbeitsgremium transparent sein und die Abwägungsprozesse müssen in die Bürgerschaft gemittelt werden. Die Transparenz wird mindestens durch die Thematisierung in den Diskursgremien hergestellt, aber auch in dem aufwändigen und ständigen Dialog der Mitglieder des Arbeitsgremiums mit Vertretern unterschiedlicher Bürgergruppen. Im Zweifelsfalle ließe sich dies übrigens durch klassische Verwendungsnachweise in der Abrechnung der Arbeitszeit belegen, zeigt aber auch auf, dass die Personalausstattung des Arbeitsgremiums diese Anforderung an die eigene Transparenz deutlich zu berücksichtigen hat.

Bei Debatten über Standorte und Projekte der sozialen Infrastruktur sind zudem also die jeweiligen realen, aber auch potenziellen Nutzer beteiligt – in einem auf den Standort bezogenen Prozess, der zwar durch das Arbeitsgremium angestoßen werden kann, aber nicht immer selbst verantwortet werden muss. Die Steilshooper Campusplanung bietet hierfür eine mögliche Blaupause (siehe Kapitel 7.3.). Dies kann auch durch eine Initiative aus der Zivilgesellschaft selbst getragen werden bzw. auf die Beteiligungsmechanismen einzelner Infrastrukturstandorte zurückgreifen. Jugendfreizeiteinrichtungen besitzen heute i. d. R. eigene standortbezogene Beteiligungsinstrumente. Die deutlich stärkere Verankerung von Kinderrechten in der Gesellschaft im Unterschied zu vor 20 Jahren lässt es eher als Ausnahme erscheinen, wenn geförderte Einrichtungen nach KJHG keinerlei Nutzerbeteiligung besitzen. Selbst Kitas können demokratische Mitbestimmungsmechanismen etablieren.

Die in öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften vorhandenen Mietermitbestimmungsstrukturen sollten selbstverständlich sein, mindestens dort, wo sich öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen an Quartiersmanagementprozessen beteiligen. Der Welkiezmanager etablierte einen institutionellen Draht zur Genossenschaftsvertretung der Humboldt-Uni und beriet das auftraggebende Kundenzentrum der Howoge beim Thema Mieterratswahlen. Howoge-Mieter tauchten in der Bürgerbeteiligung in Neu-Hohenschönhausen allerdings eher in selbst gewählten Rollen als Kiezaktive oder lokale Bürgerinitiativen auf, mehr ihr Sein als Nachbar im Quartier, weniger als Mieter einer Gesellschaft betonend.

In Scharnhorst und Steilshoop wurde deutlich, dass das Problem hier auch nicht die öffentlichen Wohnungsunternehmen sind (bei allen Schwächen, die sie in der Mitbestimmung der Mieter in Relation zu den Genossenschaften haben), sondern die Privaten. Sie sind nicht gezwungen, Mietermitbestimmung zu besitzen und tun es auch nicht. Es kann also in einem Quartier für das Arbeitsgremium relevant werden, eine Artikulationsfähigkeit für die Mieter dieser Wohnungsunternehmen herzustellen.

len – gerade dann, wenn es gelingt, diese über das HID-Instrumentarium an der Quartiersentwicklung finanziell zu beteiligen, wäre über eine Fortentwicklung des aus dem §171f ableitbaren Instrumentariums nachzudenken, die dann Mietermitbestimmung in den Beteiligten des HID vorsieht.

Schlussfolgerungen für die Theoriebildung

9.1 Die Weiterentwicklung des Quartiersmanagements als Intermediärsrolle in der Stadterneuerung

Im Spannungsfeld von kontinuierlich und temporär in der ‚Daueraufgabe ohne Dauerlösung‘

Die Synthese der Fälle und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen dieses Kapitels können sowohl mit Blick auf die praktische Weiterentwicklung der Stadterneuerung wie eben in Kapitel 8.3–5 als auch als planungstheoretischer Beitrag zur Weiterentwicklung der Instrumente der Planungssteuerung auf Quartiersebene gelesen werden. Daher soll in dem nun folgenden Fazit der Fokus auf die Weiterentwicklung der Instrumente der Planungssteuerung gelegt und an Kapitel 5.4 angeknüpft werden. Dafür wird das bisher anwendungsorientierte Sphärenmodell aus Kapitel 7.6.5. (Abbildung 27) bzw. in der Darstellung seiner Elemente in Kapitel 8.3 abstrahiert (siehe Abbildung 28):

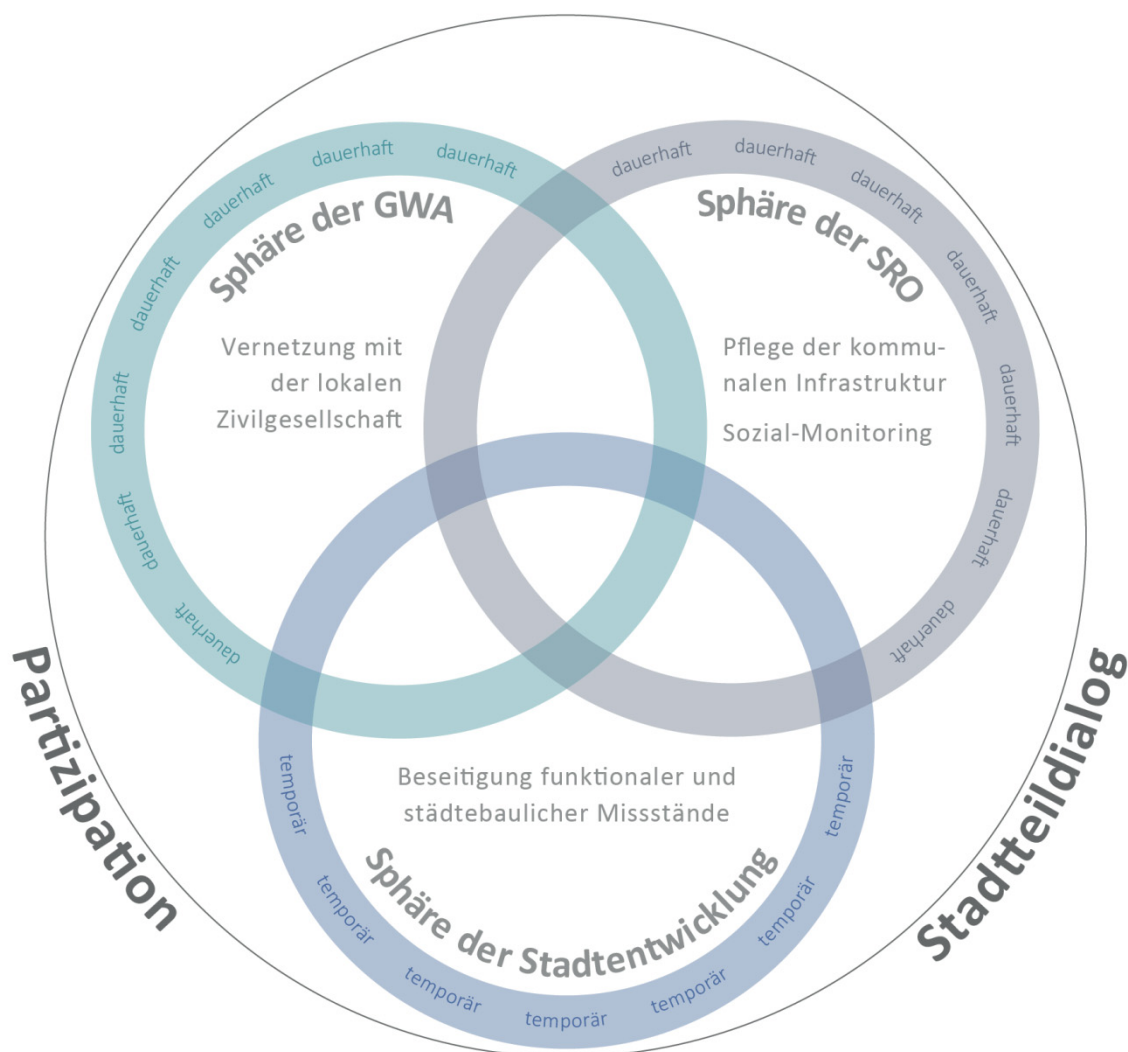


Abbildung 31: Sphärenmodell eines Quartiersmanagements (eigene Darstellung)

Mit den drei wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements ist auf unterschiedliche Art und Weise zuallererst ein Beitrag im Spannungsfeld des temporären versus dauerhaften Charakters von Stadterneuerung geleistet worden (Stichwort: Daueraufgabe ohne Dauerlösung). Sie wurden alle zu einer Zeit installiert, in der bereits intensive Debatten über die Verstetigung der Sozialen Stadt stattfanden und explizit ist der Scharnhorster Fall von vornherein mit dem Verstetigungsziel versehen gewesen. Doch auch in Neu-Hohenschönhausen wurden – wenn auch weniger explizit als in Dortmund – die reformierten Strukturen der Kommunalverwaltung genutzt, um Instrumente des Quartiersmanagements in die Regelaufgaben der Kommune einzubetten. Dies geschah mit dem gesamtstädtischen Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund eben auch für Scharnhorst; und in Neu-Hohenschönhausen wurden die stadtteilbezogenen Instrumente des Bürgerhaushalts Berlin-Lichtenberg und die Stadterneuerung verwoben.¹²¹ In Scharnhorst – und durch das Hamburger Landesprogramm RISE auch in Steilshoop – ist die Sozialraumorientierung gleichsam institutionelle Voraussetzung für die alltägliche Kooperationsfähigkeit der Kommune (Dortmund, Wandsbek) mit der Wohnungswirtschaft. Doch nicht nur der Rückgriff auf SRO, sondern auch die Einbettung der GWA sprechen für die Verwebung der – per se – temporären Stadterneuerung im Sinne des Besonderen Städtebaurechts mit kontinuierlichem Tun der Kommune auf Quartiersebene. Doch bevor auf die GWA eingegangen wird, sollen zwei andere Aspekte betrachtet werden, die ebenso an die SRO anknüpfen – eingeordnet in die Frage des Charakters der Verfahren und Instrumente der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements als innovativ.

Das Innovationspotenzial der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements in der ‚Justierungsphase‘ der Sozialen Stadt

Das Quartiersmanagement als Teil der Sozialen Stadt wurde in Kapitel 4.1.2 mit Blick auf das entsprechende DFG-Projekt als Innovation in der Planung eingeordnet. Betrachtet man das wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement als Teil der Quartiersmanagements allgemein, so lässt es sich als Variation in der Justierungsphase auffassen (vgl. Kapitel 8.1). Das bedeutet, dass man mit der Etablierung der wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements bereits auf Kritiken am Quartiersmanagement nach dessen Stabilisierungsphase (also der Etablierung als Bundesprogramm über mehrere Legislaturen) konstruktiv reagierte; u. a. in der Fragestellung der Verstetigung. Doch darüber hinaus eröffneten die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement-Fälle im Geiste von Modellvorhaben neuartige Anknüpfungspunkte für die städtebaugeförderte Stadterneuerung an die ebenfalls erst frisch reformierten Strukturen kommunalen Verwaltungshandelns. Das ist mit Blick auf die vertikale Vernetzung eines Bund-Länder-Programms mit eigenständig ressortiertem Handeln der Kommune (z. B. Betrieb soziokultureller Infrastruktur nach §§ 11, 13, 16 KJHG, vulgo: Jugendfreizeitangebote) ein nicht zu unterschätzender Vorteil für die Weiterentwicklung der Stadterneuerung als solche. Bemerkenswert ist, dass dies ein Kollateraleffekt der Kooperation mit den Wohnungsunternehmen ist. Denn erst durch das Sich-Einlassen auf diese ergaben sich die Andockstellen, die auch für Stadterneuerungsprojekte geeignet waren. Dafür stehen exemplarisch die Ansätze für das Mittelachsenprojekt in Steilshoop als auch der Krugwiesenhof in Neu-Hohenschönhausen, gerade weil sie als Praxisprojekte ihre Defizite aufweisen; aber in ihren Ansätzen, Städtebauförderung und wohnungswirtschaftliche Ressourcen zu kombinieren, die eben genannten Schlussfolgerungen untermauern.

¹²¹ Neben dem hier betrachteten Welsekiezmanagement geschieht dies im laufenden Stadtumbau-Fördergebiet Frankfurter Allee Nord.

Zum Zweiten zeigen die institutionellen Designs der drei Fälle, dass sie in ihrer erfolgreichen Absicht, Andockstellen zwischen sozialraumorientierter Verwaltung und Intermediär der Stadterneuerung zu schaffen, eine wesentliche Justierung des etablierten Quartiersmanagements vorgenommen haben. Nicht umsonst wurde die Kritik an dem Verhältnis aus Kommunalverwaltung und Intermediär der Sozialen Stadt nach dem ‚Difu-Modell‘ so ausführlich beleuchtet (Kapitel 5.1). Es gab nicht nur Andockstellen, sondern sogar kluge komplementäre Arbeitsteilungen zwischen den Sphären der Stadterneuerung, die sich in der Scharnhorster UAK und der Neu-Hohenschönhausener Stadtteilrunde institutionell manifestierten. Als Stichworte seien hier die geteilte Verantwortung in der Bürgerbeteiligung in Neu-Hohenschönhausen (Kapitel 8.5.2) oder das ‚aufsuchende Quartiersmanagement‘ der steg in Scharnhorst genannt (Kapitel 6.1.7). Auch die recht enge Vernetzung zwischen dem jeweiligen Intermediär und dem Jugendamt sind in Bezug auf die qualitative Bewertung lokaler Benachteiligungsmechanismen nicht zu unterschätzen. Nun besaßen die Intermediäre in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen als Auftragnehmer der Wohnungswirtschaft – und nicht als Beauftragte in der Städtebauförderung – mancherlei Freiheiten mehr. Doch genau aus diesem Experimentierfeld lassen sich Schlüsse für die Weiterentwicklung der Intermediärsrolle des Quartiersmanagements allgemein ziehen, worauf in Kapitel 9.1.6 unten zurückzukommen sein wird.

GWA als ‚Lokale Agentur für Bürgerbeteiligung‘

Zu dieser Weiterentwicklung der Intermediärsrolle des Quartiersmanagements würde dann auch eine sinnvolle Abgrenzung zwischen Stadterneuerung und GWA gehören – doch diese zu formulieren, würde wahrscheinlich ebenso erfolgversprechend sein wie der Versuch, Governance präzise und abschließend zu definieren. Auf die Unschärfe soll also keinesfalls verzichtet werden, aber es sollte doch in einem Quartiersmanagement viel stärker deutlich werden, was Aufgabenfelder der GWA und was Aufgabenfelder der Stadtentwicklung bzw. Stadterneuerung sind – an das bekannte ‚Tandem‘ anknüpfend. Noch viel stärker sollte institutionell sichergestellt werden, dass auch beide Plätze des Tandems besetzt sind. Der stärkste Vorteil der Strukturen in Neu-Hohenschönhausen ist daher, dass es mit dem Stadtteilzentrum und mit dem Welsekiezmanagement explizit zwei Elemente der Stadtteilrunde gab, die beiden Plätze des Tandems einnahmen (und im Lichtenberger Stadtumbaugebiet Frankfurter Allee Nord wurde dies später mit stattbau als Stadtumbau-Beauftragtem und dem bezirklichen Stadtteilzentrum aufgegriffen). Weniger explizit lassen sich solche Rollenaufteilungen auch in Scharnhorst finden – und in Steilshoop, wo die Aufteilungen der Intermediäre eher zwischen den Projekten bzw. Strukturen vorgenommen wurden (fürs Gremienwesen, fürs Campusprojekt, für die Mittelachse). Da alle drei Intermediäre zwischen GWA und Stadterneuerung stetig oszillierten, waren die Konflikte auch stärker zum Tragen gekommen.

Wenn es also darum geht, der GWA als eigenständige Disziplin in die städtebaugeforderte Stadterneuerung einzubetten, geht es zuallererst darum, wiederum Andockstellen zu schaffen, mit denen eine kommunal verankerte GWA mit den Verfahren und Instrumenten des Bund-Länder-Programms kompatibel agieren kann. Nur am Rande: Im Unterschied zur Fermentierungsphase der Sozialen Stadt gehört zu dieser Eigenständigkeit dann natürlich auch, dass aus Sicht der Profession der Sozialen Arbeit die Disziplin der GWA und die Disziplin der Stadtplanung gleichgesetzt werden. Denn ein Quartiersmanagement der Sozialen Stadt darf sich am Ende eben nicht darauf fokussieren, mit einer Anzahl sozialer Projekte die Dynamik eines Quartiers quasi anzuhalten, die (Stadt-)Entwicklung zu stoppen.

Jedenfalls kann inzwischen davon ausgegangen werden, dass im Unterschied zur Fermentierungsphase der Sozialen Stadt in den einschlägigen (oder einschlägig gewordenen) Quartieren es eine wie

auch immer geartete und verfasste Gemeinwesenarbeit der Kommune gibt. Ob so stark institutionalisiert wie in Berlin-Lichtenberg oder ‚nur‘ durch ein paar jugendamtsverantwortete Aktivitäten nach §§11/16 KJHG spielt dabei weniger eine Rolle. Ein Quartiersmanagement muss im Gegensatz zu den späten 1990er-Jahren hier keine Strukturen mehr schaffen. Vielmehr muss es ihm gelingen, die vorzufindenden Strukturen in einen Zusammenhang mit der Stadtentwicklungsstrategie des Quartiers zu bringen. Am besten kann dies gelingen, wenn man die GWA in das Aufgabenfeld der aktivierenden Bürgerbeteiligung zentral einbezieht. Eine lokale, bereits ohne Stadterneuerung vorhandene Institution der GWA sollte im Grunde als lokale Agentur für Bürgerbeteiligung in einem Stadterneuerungsprozess fungieren. Die konzeptionellen Ideen der Lichtenberger Bürgerkommune (die Institutionalisierung von Bürgerhaushalt und Bürgerbeteiligung) können da wegweisend sein. Auch wenn der Gedanke aus Sicht der Disziplin Stadtplanung nicht naheliegend ist, aber die aktivierende Bürgerbeteiligung ist nicht zwingend das Kerngeschäft der Sphäre der Erneuerung in diesem Modell. Denn eher sind es die Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung, welche diese Sphäre zu interessieren haben, nicht die Bürgerbeteiligung als solche. Wie diese Ergebnisse entstehen, kann in dem Moment für sie zweitrangig sein, wenn es eine komplementäre Sphäre gibt, welche das Zustandekommen dieser Aufgabe für sich in einem – eben interdisziplinären – Stadterneuerungsprozess sieht. So kann es hinsichtlich der Partizipation möglich sein, sowohl der Input-Legitimation in der Sphäre der GWA als auch der Output-Legitimation in der Sphäre der Erneuerung ihre eigenständige Relevanz zukommen zu lassen. Gerade weil Bürgerbeteiligung in jenen Quartieren, welche einer sozialen Stadterneuerung bedürfen, eben aktivierend (*empowering*) sein muss, ist es die Domäne der GWA, die Input-Legitimation zu verantworten.

Die Wohnungswirtschaft als Akteur in, nicht als Adressat von Stadterneuerung

Ebenso wie es notwendig ist, die GWA in einer eigenständigen Rolle innerhalb der Planungssteuerung der Stadterneuerung zu beschreiben, so gilt dies erst recht für die Wohnungswirtschaft. Die Kooperation mit ihr stellte schließlich den Anlass dar, warum in den drei Quartieren eine experimentelle Art der Stadterneuerung etabliert wurde. Die drei Fälle zeigen nun, dass die Wohnungswirtschaft auch deutlich stärker ein Akteur **in** der Stadterneuerung war, kein Adressat **von** Stadterneuerung. Das heißt, dass es kaum, fast keine wohnungspolitischen Bestrebungen innerhalb der Steuerungsprozesse gab. Die Stadterneuerung war nicht Mittel, um die Wohnungswirtschaft in den Quartieren zu einer bestimmten Wohnungspolitik zu bewegen; jedenfalls nicht über die indirekte Anreizlogik der Städtebauförderung als solche hinaus. Im Gegenteil: In Scharnhorst nutzten Wohnungsunternehmen die Instrumente der Stadterneuerung, um sich untereinander hinsichtlich ihrer Politiken zu koordinieren – jenseits der Tatsache, dass es in allen drei Quartieren die staatliche Ebene war, welche die Wohnungsunternehmen sozusagen erst auf die Idee brachte, dies so tun zu können. Es war der Staat, welcher den Anlass gab. Nichtsdestoweniger lässt sich erkennen, dass die herausgehobene Stellung der Wohnungswirtschaft als Akteur wiederum die Planungssteuerung in den drei Quartieren beeinflusst hat – in Kapitel 5.5.4 wird die Sphäre der Stadterneuerung durch eine Sphäre der wohnungsbezogenen Erneuerung ersetzt, um diesen Umstand abbilden zu können. Dabei beziehen sich die Veränderungen auf folgende Aspekte:

Erstens geht es um die Haltestrategien der Wohnungswirtschaft. Sie eröffnen Anknüpfungspunkte für die Stadterneuerung: egal, ob es sich um eine Strategie zur Haltung von Mietern allgemein ist (z. B. bei schrumpfenden Stadtregionen) oder ob es um das Halten einer bestimmten Gruppe von Mietern geht (Milieu, Generation, Schicht); die Wohnungsunternehmen benötigen lokale Partner

dafür. Denn etwaige Wegzugsgründe sind immer ein Mix aus wohnungsbezogenen und wohnumfeldbezogenen Ursachen.

Eine solche Haltestrategie ist also zweitens nur erfolgversprechend, wenn die Wohnungsunternehmen sich für ihr Wohnumfeld interessieren; und das qualifiziert sich in einer Großsiedlung durch das Angebot soziokultureller (einschließlich gesundheitlicher) Infrastrukturen sowie durch den Freiraum, letzteren dabei nicht nur in Bezug auf seine Raumqualität, sondern auch auf Aspekte des Wohlfühlens, Heimisch-Seins oder der subjektiven Sicherheit. Damit sind im Wesentlichen die materiellen Planungsgegenstände gemeint, die auch in den drei Fallbeispielen eine wesentliche Rolle gespielt haben, was im Kapitel 7 exemplarisch vertieft wurde. In einer Großsiedlung ist die gesundheitliche Versorgung übrigens städtebaulich analog soziokultureller Infrastruktur zu verorten – entweder in eigens dafür (um)gebauten einzeln stehenden Objekten oder in den wenigen Gewerbeeinheiten der Wohnungsunternehmen (Erdgeschosswohnen, Ladenzeilen). Und das umfasst ein gemeinsames Interesse der Kommune und der Wohnungsunternehmen an der Ausstattung des Wohnumfelds.

Daraus ergeben sich drittens Potenziale für ‚echte‘ Public-Private-Partnerschaften. Denn Kommune und Wohnungsunternehmen haben beide etwas davon, wenn sie die Ressourcen für dieses Wohnumfeld untereinander abgestimmt einsetzen. Soziokulturelle Infrastruktur kann leer stehende Gewerbeeinheiten in B-Lagen der Großsiedlungen füllen, die Wohnungsunternehmen können ihr Know-How beim Facility-Management von sozialen Infrastrukturobjekten der Kommune zur Verfügung stellen. Gerade wenn diese Unternehmen als Motoren oder Stabilisatoren ohnehin überproportional in ihr Facility-Management investieren – bei den Wohnungsunternehmen drückt sich das durch gut ausgestattete Hausmeisterservices aus – dann ist zu erwarten, dass aus Sicht eines einzelnen Objekts sozialer Infrastruktur in der Großsiedlung dessen ‚technische‘ Betreuung durch ein lokales Wohnungsunternehmen mehr bringt als durch ein schlecht ausgestattetes kommunales Facility-Management, ehemals Hochbauamt. Der gemeinsame Ressourceneinsatz ist umso mehr geboten, wenn die Wohnungsunternehmen Stadttrendite-Mittel im Quartier einsetzen.

Viertens sind bei genossenschaftlichen und öffentlichen Wohnungsunternehmen in der Regel Mitbestimmungsgremien der Mieterschaft etabliert, die einen zusätzlichen Kommunikationskanal in Beteiligungsprozessen der lokalen Stadtentwicklung spielen können. Das kann auf allen Stufen der Partizipation geschehen, von der kollaborativen Einbeziehung von Genossenschaftsvertretungen bis hin zu banalen Informationsaushängen über ein Entwicklungsprojekt im Wohnumfeld an allen Eingangstüren des Wohnungsunternehmens (durch dessen Hausmeisterservice ausgehängt). Beteiligung lässt sich in der organisatorischen Zusammenarbeit gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen – wohlgerneht als Transmitter – effizienter und zielgenauer organisieren. Freilich muss klar sein, dass es um eine reine Transmitterfunktion geht, nicht um eine Mitwirkung am Design der Beteiligung bei Stadtentwicklungsprojekten, in denen dasselbe Wohnungsunternehmen als Stakeholder agiert.

Zuletzt ist es für eine Kommune und die Wohnungsunternehmen auch außerhalb des Quartiers hin und wieder hilfreich, im selben Boot zu sitzen. Denn oftmals sind sie in stadtreionalen Zusammenhängen die jeweils stärksten Fürsprecher einer Großsiedlung. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Wohnungsunternehmen die meisten Bestände in der Großsiedlung hat bzw. auf eine besondere Art

mit der Geschichte der Moderne¹²² verbunden ist. Das ist für stadtregionale Diskurse der Stadtentwicklungspolitik durchaus hin und wieder relevant.

Stadtrendite und Städtebaufördermittel

Öffentlich-private Partnerschaften in Großsiedlungen zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune unterscheiden sich meist von herkömmlichen Public-Private-Partnerships, wenn fast alle der beteiligten Partner gemeinwohlorientiert sind. Das war in Neu-Hohenschönhausen der Fall, zu Beginn auch in Scharnhorst; in Steilshoop hat Hamburg im Wissen um die bereits privatisierte GgFah sich auch bewusst für eine sehr verregelte Partnerschaft nach §171f entschieden, die möglicherweise in einer Kooperation nur von Stadt und Saga (dem öffentlichen Unternehmen) nicht nötig gewesen wäre. Es soll mit dem Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft hier nicht der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben durch gewinnorientierte und z. T. eigens hierfür gegründete Konsortien und Unternehmen das Wort geredet werden. Eher ist die aus der sozialen Arbeit bekannte Auslagerung von Aufgaben an Freie Träger der Wohlfahrtspflege Vorbild, die formal auch eine öffentlich-private Partnerschaft und eine Privatisierung ist. Der Autor lehnt sich mit einem rein funktionalen, nüchternen, zweckbündnisorientierten Verständnis von Public-Private-Partnership dabei auch an Heinz und Scholz (1996, 233) an. Sie betonen an mehreren Stellen (ebenda, 15, 104, 215, 232), dass diese immer in Verbindung mit öffentlichen Fördermitteln – z. B. Städtebaufördermitteln – einhergehen; aber auch, dass solche Prozesse innerhalb weitgehend vorgegebener öffentlich bestimmter (Stadt-)Entwicklungskorridore stattfinden müssen (ebenda, 233). Dies bedeutet in der Stadterneuerung auch eine Abkehr von der Logik des Hebeleffektes sein kann – öffentliche Investitionen lösen private Investitionen aus (vgl. auch Altröck 2002, 22). Denn eine öffentlich-private Partnerschaft ermöglicht eben auch, die privaten Investitionen präziser in ein öffentliches Entwicklungskonzept einzubetten.

Der Kern einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune bei einem wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement ist der gemeinsame und abgestimmte Einsatz von Ressourcen, die innerhalb einer Kommunalverwaltung nur schwer eigenständig gebündelt werden können. Die Städtebaufördermittel als Bund-Länder-Förderung in Verbindung mit kommunalen Mitteln, anderen Sektorförderprogrammen (EFRE, ESF, Mittel anderer Bundesministerien, Mittel der Arbeitsförderung) und Stadtrendite-Mittel der Wohnungsunternehmen fließen auf die ein oder andere Weise in die soziokulturelle Infrastrukturausstattung der Quartiere, da sich alle Förderprogramme in den Großsiedlungen entweder über die KJHG-Logik der Fallunspezifität oder den bewusst gesetzten Raumbezug letzten Endes in den Orten des Gemeinwesens der Großsiedlung manifestieren. Gleichzeitig gibt es immer wieder seitens von Fördergebern den Wunsch, so lokal wie möglich Entscheidungsstrukturen zu etablieren (z. B. EU-Programme und das Ziel der Subsidiarität).

Der interessierende Effekt ist nun, dass die gemeinsame Betrachtung der Verausgabung von Stadrendite-Mitteln und auch nur eines öffentlichen Förderprogramms zu der Erkenntnis führt, dass eine Governance etabliert wird, welche sowohl ermöglicht, dass sich die unterschiedlichen Geldgeber absprechen als auch, dass die jeweiligen formalen Bedingungen des Geldausgebens für jeden Geldgeber separat gewahrt bleiben. Zugespitzt formuliert: sich vereint absprechen, getrennt fördern. Denn die Wohnungsunternehmen werden ihre Art und Weise des Geldausgebens nicht den Logiken

¹²² Unternehmensnamen geben hier Aufschluss: Howoge als Hohenschönhauser Wohnungsbaugesellschaft oder die Genossenschaften Neues Berlin, Spar & Bau oder Marzahn-Tor.

der Verwaltung anpassen und die kommunale Verwaltung darf die Logik des Geldausgebens bei dem Geld anderer horizontaler Instanzen (wie der Bund-Länder-Förderung) gar nicht verändern.

Hat man eine solche Plattform der Absprache über Mittel erst einmal gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen geschaffen, kann diese eben nicht nur für Stadttrendite und Städtebauförderung genutzt werden, sondern eben auch für etwaig vorhandene andere Förderlinien und -programme. Denn die wenigsten Förderprogramme schreiben explizit vor, wie lokale Gremien konstituiert sein müssen; meist verlangen sie lediglich, dass es lokale Gremien geben muss, die in die Mittelentscheidungen zu involvieren sind. Die beiden in Kapitel 8.4.7/8 vorgeschlagenen Wege sind dabei je nach den Gegebenheiten gleichwertige Wege. Der eine Weg orientiert sich an Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst und ist eher informell verfasst, der andere an Steilshoop und ist eher formal verfasst. Entscheidend ist, dass nicht beliebig Fördertatbestände zusammengefasst werden und in diesen Gremien behandelt werden, sondern dass es sich um diejenigen materiellen Planungsgegenstände handelt, deren man sich gemeinsam und konzertiert widmen will.

Entscheidend ist, dass die Ziele des Mitteleinsatzes quartiersspezifisch gemeinsam aufgestellt und transparent an jene Gruppen kommuniziert werden, die durch Projekte diese Ziele erreichen wollen oder sollen. Dieses partnerschaftliche Vorgehen kann nicht nur Mittelgeber-Institutionen wie die Wohnungswirtschaft umfassen, die in vielen Fällen eben auch halböffentlicher Partner ist, sondern auch andere Mittelgeber-Institutionen wie die Jobcenter oder die Verwaltungseinheiten für Sektorprogramme aus dem Sozial-, Jugend-, Familien- und Kulturbereich. Exemplarisch: In Neu-Hohenschönhausen hat man zwar die Chance verpasst, den LAP als ein sehr besonderes Sektorprogramm in die Institutionen des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements systemisch zu integrieren, aber man hat die Personen der Stadtteiltrunde intensiv in die Programmumsetzung einbezogen, um gerade auch den namensgebenden Raumbezug dieses Sonderprogramms erfolgreich zu adressieren.

Institutionalisierung der quartiersindividuellen Interdisziplinarität

Überhaupt liegt das Erfolgsrezept in Neu-Hohenschönhausen und Scharnhorst in dem sehr pragmatischen Umgang mit dem Kooperationsbedarf zwischen den Institutionen der GWA, der SRO und dem von der Wohnungswirtschaft beauftragten Intermediär. Es wurden hier der Intermediär aus dem WKM in ein Gremium des KJHG kooptiert (Neu-Hohenschönhausen) bzw. dort das zentrale Gremium der Zivilgesellschaft (Runder Tisch) zum institutionellen Ansprechpartner des WQM deklariert (Scharnhorst). Die informelle Stadtteiltrunde in Neu-Hohenschönhausen trifft sich – zwar mit Anlass, aber ohne konkreten Auftrag – immer noch etwa monatlich (zur WKM-Zeit 14-tägig); die Scharnhorster UAK trifft sich ebenfalls trotz Ende der Beauftragung der steg bis heute. Und dies, weil es Sinn ergibt, miteinander zu sprechen.

Das zentrale Motiv in beiden Fällen, sich zu treffen, war zuallererst sicherlich ein kollegiales Verständnis füreinander. Das Diktum, dass Kooperationsfähigkeit immer mit den handelnden Personen steht und fällt, und dass jeder erfolgreiche kooperative Prozess daher aufgrund der Kollegialität der Beteiligten einzigartig war, steht hier sehr deutlich bei den Betrachtungen in Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen Pate. Was dabei in den ex-post-Betrachtungen der Akteure aber *off the record* unter den Tisch fällt, sind die konflikthafter Momente, die es bei einer an sich erfolgreichen mehrjährigen Zusammenarbeit gibt. So kann nicht davon ausgegangen werden, dass Stadtteiltrunde und UAK spannungsfrei waren. Dennoch bieten sie gegenüber dem Steilshooper Anwendungsmodell getrennter Zuständigkeiten doch eine höhere Wirksamkeit in der Kooperation. Die Etablierung der

Strukturen der Stadtteiltrunde bzw. der UAK lag in der Flexibilität zu Beginn. Aber nach der Etablierung war auch klar, wie die Sphären der GWA, der SRO und der wohnungsbezogenen Erneuerung in dem Arbeitsgremium vertreten sind; das wurde dann auch strukturell bei Personenwechseln nicht mehr verändert.

Ein weiterer – aus Sicht der Kommune nicht zu unterschätzender – Aspekt ist die flexible Zuständigkeit des Arbeitsgremiums für quartiersbezogene Angelegenheiten. Dieser Gedankengang ist dem Lichtenberger Bürgerhaushalt entlehnt. So wie das Finanzressort für alle Ressorts mit zuständig ist, so wie ein Bürgerhaushaltsverfahren alle Ressorts umfassen kann (je nach Themensetzung durch die Bürgerschaft), so ist auch das Arbeitsgremium erst einmal allzuständig. Das Arbeitsgremium kann nicht zu allen Angelegenheiten etwas tun, aber es kann über alles reden. Und damit kann es kollektiv beurteilen, ob eine Angelegenheit relevant für die Quartierserneuerung ist oder nicht. Und das ist nicht nur ein Vorteil für die Erneuerung, sondern auch für die Angelegenheiten, die dies nach der Beurteilung durch das Arbeitsgremium eben nicht sind. So wie es inzwischen im Bürgerhaushalt unterschiedliche Wege für Bürgervorschläge gibt, systematisiert auch das Arbeitsgremium eine geeignete, quartiersspezifische Struktur, sich kontinuierlich mit der kommunalen Stadtentwicklungsplanung zu befassen.

Das bedeutet einen wichtigen Hinweis für sowohl die kommunale als auch für die Stadterneuerungspraxis. Eine solche Struktur ist nur **ein einziges Mal** pro Quartier sinnvoll. Das ist ein gewichtiger Unterschied zur Praxis der Frühphase der Sozialen Stadt oder gar der Behutsamen Stadterneuerung der 1990er-Jahre bei der Einrichtung von Stadterneuerungsgebieten. Ihre Strukturen sind per se zusätzlich im Quartier gewesen. Seinerzeit war es die Stadterneuerung, die vergleichbare Strukturen erst einmal in ihrem Ressort aufbaute. Heute sind kommunal getragene Strukturen vielfach vorzufinden, müssen ggf. nur angepasst werden. Und aus diesem Grund ist auch keine präzisere Benennung einer Governance-Struktur als dieses Arbeitsgremium an dieser Stelle möglich. Gelingensbedingung ist, dass Erneuerungsstrukturen und kommunal getragene Strukturen verwoben sein müssen, um **eine** Governance-Struktur für das Quartier zu besitzen.

Es gelten allerdings folgende Grundsätze für die Funktionsfähigkeit: Es müssen die drei Sphären eigenständig und für Außenstehende nachvollziehbar vertreten sein – das betrifft auch die professionellen Hintergründe der Beteiligten. Und das Arbeitsgremium muss der institutionelle Ort sein, an dem kooperativ die das Quartier betreffenden Bürgerbeteiligungsaktivitäten im Quartier (mit)verantwortet werden. Denn nur, wenn es hier ein kollaboratives Auftreten gegenüber der Bürgerschaft gibt, kann vermieden werden, dass in konkreten Planungskonflikten die Strukturen quasi leiden (wie in Steilshoop die KoKo und der Stadtteilbeirat). Das beinhaltet dann auch die Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher, ehrenamtlicher Institutionen von dem mit professionell, hauptamtlich Tätigen besetzten Arbeitsgremium. Letztendlich geht es darum, eine arbeitsfähige Kollaboration von SRO, GWA und Erneuerung zu manifestieren, welche so die individuelle Interdisziplinarität eines einzelnen Quartierserneuerungsprozesses sicherstellt.

Lokale Erfassung von Benachteiligungsmechanismen und die Zivilgesellschaft im Plural

Dieses Arbeitsgremium darf weder überfordert werden noch darf es ‚abgehoben‘ agieren. Es wäre als allein stehende Struktur daher nicht hinreichend. Das gilt insbesondere für die Aufstellung und Fortschreibung von Leitbildern und Zielen der Quartiersentwicklung, wie sie üblicherweise in den ISEK kodifiziert werden. Dieses muss weiterhin auf einem breiten Diskurs unterschiedlicher Akteure des Quartiers basieren – professionell Tätigen, aus der Zivilgesellschaft sowie aus der nichtorganisierten

Bürgerschaft. Bei der Fortschreibung dieser Ziele leistet das Arbeitsgremium dabei einen Beitrag zum stetigen Diskurs über die sozioökonomische Lage des Quartiers. Es ergänzt das quantitative Sozialmonitoring durch seinen stetigen Informationsaustausch untereinander sowie durch lokales, qualitatives Wissen über die lokal wirksamen Benachteiligungsmechanismen.

Hierfür wird sich des professionellen Instrumentariums der GWA bedient, welche auch aus diesem Grund die Sphäre ist, in welcher die kommunikative Leistung des Quartiersmanagements verortet wird. Hier befindet sich die eigentliche lokale Agentur für Bürgerbeteiligung. Daher wird hier lediglich eine Grundstruktur von Kommunikation und Beteiligung dargelegt. Diese muss bei einer anwendungsbezogenen Überlegung interpretiert und an quartiersbezogene, städtische und städtebauförderprogrammatische Gegebenheiten angepasst werden. Auch etwaige Mietermitbestimmungsinstitutionen sind zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich wiederum eine Vielfalt an Praxen. Aber hinter allen steht das Paradigma des perspektivischen Inkrementalismus, welches seinerzeit auch Pate für die Governance der neu entstehenden sozialen Stadt stand. Es benötigt also mindestens so etwas wie eine Leitbildkonferenz, deren Aufgabe die stetige – meist jährliche – Rejustierung der Leitbilder und Ziele der Stadtentwicklung ist. Das kann ein tradiertes Town-Hall-Meeting sein, aber auch eine eher ressourcenintensivere Struktur wie die Gemeinwesenkonferenz des Lichtenberger Bürgerhaushalts. Klar muss dabei sein, dass auf diesen Leitbildkonferenzen ‚nur‘ die Perspektiven eines Quartiers debattiert werden, dass also noch kein unmittelbarer Bezug zu Projekten der Stadtteilentwicklung bzw. zur Existenzfrage einzelner soziokultureller Einrichtungen hergestellt werden kann. Für die projektbezogene Beteiligung (bzw. der zur Entwicklung eines Infrastrukturstandorts) wiederum gibt es aber ausreichend Methoden und Handbücher für Bürgerbeteiligung.

Es fällt auch schwer, sich ein aus der Bürgerschaft kommendes Gremium vorzustellen, welches über diese Perspektive wirklich entscheiden darf. Selbst ein Zellenverfahren würde nur empfehlenden Charakter besitzen können (schließlich ist dies Basis für Mittelentscheidungen Dritter). Daher benötigt es die Legitimierung durch die kommunale parlamentarische Ebene und damit ergibt sich auch das mögliche Spektrum für die Zivilgesellschaft, die sozusagen in den Plural gesetzt wird. Denn es ginge letzten Endes eben nicht darum, dass eine Institution der Zivilgesellschaft stellvertretend dem kommunalen Parlament empfiehlt, sondern dass die Zivilgesellschaft in ihrer Verschiedenheit angeregt wird, dem Parlament (und seinen auf kommunaler Ebene auch meist lokal verankerten Politikern) Unterschiedliches über die Leitbilder und Ziele des Quartiers zu empfehlen. Das kann über Vorschläge wie in einem Bürgerhaushalt, über Zukunftswerkstätten mit zivilgesellschaftlichen Akteuren – wie am Anfang des ein oder anderen Sektorprogramms beobachtet (exemplarisch: LAP) – aber auch über die Adressierung der Mietermitbestimmungsstrukturen strukturiert werden. Wichtig ist, dass allen Beteiligten klar bleibt, dass es außerhalb dieser Strukturierungen immer noch einen schweigenden Teil der Bevölkerung gibt, an dessen Auffassungen man sich auch durch Umfragen der Wohnungsunternehmen zur Wohnzufriedenheit nur annähern kann. Deswegen ist auch der Verfügungsfonds so wichtig, denn er ermöglicht oftmals auch nichtorganisierten Teilen der Zivilgesellschaft, sich einzubringen, sei es als Projektideeninhaber oder als Jurymitglied.

Die raumbezogene Betrachtung der soziokulturellen Infrastruktur als Systematisierung ressortübergreifenden Handelns

Insgesamt kommt es also darauf an, in der Logik des perspektivischen Inkrementalismus sowohl eine Diskursebene (Perspektive) als auch eine Projektentwicklungsebene (Inkrementalismus) abbilden zu können. Das nicht ausreichend zu tun, ist eine der größten Schwächen des DIFU-Modells, mit dem die Planungssteuerung der Sozialen Stadt beschrieben wurde (vgl. Kapitel 5.1). Eine der Ursachen

dafür, die auch weiter gilt, ist das ebenfalls breite Spektrum von Möglichkeiten, wie kollaborative Projektentwicklung vonstattengehen kann. Auch ist die Wahrscheinlichkeit nahe 100%, dass unterschiedliche Projekte in einem Erneuerungsprozess unterschiedlich entstehen. Daher ist es meines Erachtens notwendig, wenigstens den Vorgang der Mittelvergabe bzw. des Startens eines Projekts für Dritte nachvollziehbar abzubilden.¹²³

Der entscheidende Faktor ist der Rückbezug der Projekte des Quartiers zum Raum. Projekte müssen verortet sein, wenn sie etwas zur Quartiersentwicklung oder -erneuerung beitragen wollen. Das ist insbesondere relevant, um soziale Infrastruktur intersektoral weiterentwickeln zu können. Sie über ein Quartiersmanagement mit den drei Sphären räumlich zu strukturieren, in der Großsiedlung zu clustern und bestimmte Orte auch städtebaulich als Orientierungspunkte für das Gemeinwesen einer Großsiedlung zu fassen, ist Teil der Aufgabe eines solchen Quartiersmanagements (so wie man zu deren Bauzeiten Kindergärten und Schulen schon am Baukörper bzw. dessen unmittelbaren Freiraum erkannte). Das ist dann übrigens auch die berühmte städtebauliche Komponente der Sozialen Stadt. Der Nachteil an kommunalem Handeln und auch an ISEKs ist, dass Intersektoralität in der Infrastrukturplanung durch das Nebeneinander-Stellen von Sektoren für ein Gebiet entsteht und auch über diesen Zustand nicht hinauskommt; nicht hinauskommen kann, da insbesondere für das kommunale Agieren das sektorale Agieren ein Erfolgsfaktor ist. Nicht umsonst gibt es unangefochten Fachdezernenten und Fachausschüsse in den Gemeindeparlamenten. Ein mit den drei Sphären agierendes Quartiersmanagement kann dieser intersektoralen Logik eine Logik der städtebaulichen Cluster gegenüberstellen. Wo wird was im Quartier benötigt? Wenn das Arbeitsgremium diese Frage – diskursfähig mit der Zivilgesellschaft vor Ort – beantworten kann, dann kann es etwas erreichen.

¹²³ Das erfordert meist nicht mehr als ein pragmatisches Verständnis von Zeit. Antragsfristen sind nun mal kalendarisch real existierend und Sommerfeste feiert man nicht trotzdem im November, wenn die Bewilligung sich verzögert. In einer Planungssteuerung steht am Ende eines Antrags meist ein Gremium o. ä., welches idealtypisch zu einem bekannten Zeitpunkt über Projekte entscheidet. Dieses Gremium muss in einem ernstzunehmenden Zusammenhang zur Governance des Quartiers, also zu dem hier skizzierten Arbeitsgremium stehen – unter ernstzunehmend werden dabei Personalunionen in beiden Gremien oder eine Berichtspflicht oder ähnliches verstanden.

9.2 Ausblick auf die Städtebauförderung

Dieses Quartiersmanagement, wie eben beschrieben, ist ‚ein Kind‘ der Städtebauförderung. Auch wenn das WKM in Neu-Hohenschönhausen und das HID Steilshoop bewusst jenseits städtebaugeförderter Instrumente und Verfahren agieren sollten, so geschahen sie doch interdependent dazu, sei es prozedural (wie in der Rolle des RISE-Quartiersmanagements für den HID-Prozess), sei es in ihrer jeweiligen Zeit, wie bei der kritischen Reflexion der Entwicklungsziele bezüglich der sozialen Infrastruktur durch die Akteure der Stadtteiltrunde Neu-Hohenschönhausens (einschließlich des WKM) knapp zehn Jahre nach Einführung des Stadtumbaus Ost.

Deshalb ist es lohnenswert, die Einzelfälle in die allgemeinen Diskurse zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung zu stellen. Hier geht es nicht nur um die Kürzungen der Sozialen Stadt 2009 und die Herstellung des *status quo ante* eine Legislatur später 2013 (siehe Kapitel 4.1.1), sondern auch um die Überlegungen zu einer Leipzig-Charta 2.0 zehn Jahre später und die 2017 erfolgte Zusammenlegung von Stadtumbau Ost und West. Die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements der drei Fälle sind weder pure Anwendungsfälle der Sozialen Stadt noch des Stadtumbaus (Ost wie West). Angesichts dessen, dass sie wiederum als exemplarisch für Großsiedlungen gelten können, ist die Vermutung berechtigt, dass städtebaugefördernde Verfahren und Instrumente in Großsiedlungen grundsätzlich sowohl etwas von der ‚Sozialen Stadt‘ als auch vom ‚Stadtumbau‘ haben. Auch die programmatischen Hybride wie etwa ‚Aktive Zentren‘ (Kapitel 5.2.6+7) – wenn auch nicht auf Großsiedlungen bezogen – bestätigen das Weiterdenken der ursprünglichen Instrumente der ‚Sozialen Stadt‘ (für die bestandsorientierte Wohnungspolitik dann als kooperierende Instrumente kategorisierbar, siehe Kapitel 5.4.3).

Auch in den materiellen Planungsgegenständen drängt sich dies auf. Es wird in Großsiedlungen in Bezug auf die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur immer um baulich-physische Anpassungen in der programmatischen Logik des Stadtumbaus und immer um deren Funktion als netzwerkliche Infrastruktur und sozusagen als räumliche Manifestierung quartiersspezifischer, zivilgesellschaftlich verankerter Kooperationsmechanismen gemäß der Programmatik der Sozialen Stadt gehen. Den Freiraum funktional als soziale Infrastruktur begreifend, gilt für ihn dasselbe (vgl. Kapitel 7.1).

Wenn also die Sphären des wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements so verstanden werden, dass die Sphäre der wohngebietsbezogenen Erneuerung hinsichtlich ihrer Intensität ‚ab- und zuschaltbar‘ ist (Kapitel 4.5), dann ist dieses ‚Zuschalten‘ auch als das temporäre Fördern aus der Städtebauförderung denkbar – im Geiste des Beseitigens funktionaler und städtebaulicher Missstände, den das BauGB als Kriterium der Förderwürdigkeit vorgibt (siehe Abbildung 32).

Die materiellen Gegenstände einer städtebaugefördernden Stadterneuerung – über Großsiedlungen hinausgehend – können also in der Logik des Zuschaltens die Sphäre der Stadterneuerung füllen, quasi wie Bausteine bestimmter städtebaulicher und funktionaler Defizite. Die prozeduralen Gegenstände der Stadterneuerung entsprechen dann entweder den Kontinuitäten in der Stadterneuerung (siehe gleich in Kapitel 9.2.2) oder werden durch das Sphärenmodell ersetzt (die Bausteine ISEK, Quartiersmanagement und Verfügungsfonds in Abbildung 32).

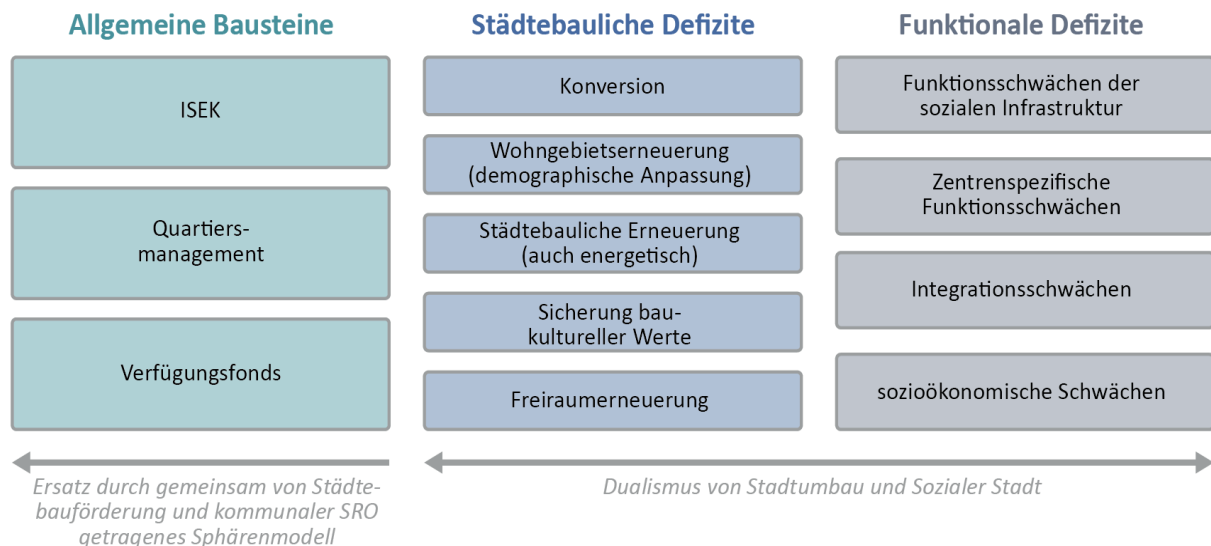


Abbildung 32: Bausteine einer Städtebauförderung (eigene Darstellung)

Der Umgang mit den drei Leistungen des Quartiersmanagements in der Städtebauförderung

Daraus ergibt sich, dass nicht nur das ISEK Standard in der Städtebauförderung sein sollte – was es vielfach ist – sondern dass die Funktion eines ISEK stärker mit der planungsmethodischen Leistung eines Quartiersmanagements verknüpft sein sollte – auch weil ein ISEK ein geeignetes orientierendes wohnungspolitisches Instrument im Bestand ist (Kapitel 5.3.2). Vorteil der drei Sphären ist hier zudem, dass man je nach lokalspezifischer Ausgestaltung der Gremienstrukturen dann unterschiedliche Teile des Netzwerks für die planungsmethodische Leistung, andere Teile für die Bürgerbeteiligung hierzu beauftragen kann.

Ein zweiter Punkt bezüglich der Weiterentwicklung von ISEKs in der Städtebauförderung soll lediglich erwähnt, aber auch nicht ausgeführt werden, sondern eher als Ausblick dienen. Die kommunale SRO der drei Fallbeispiele ist sehr avanciert. Sie hat einen wesentlichen Beitrag zum Funktionieren der drei wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement-Fälle geleistet (die Herleitung hierzu findet sich in Kapitel 4.4.1, die deskriptive Darstellung in Kapitel 6.2). Es ist sehr gut denkbar, dass es zu den ISEKs der Städtebauförderung auch einmal ein kommunales Pendant geben kann – also ein rein kommunal verfasstes, auf SRO beruhendes intersektorales Entwicklungsinstrument für eine Gemeinde oder einen Gemeindeteil. Dies kann für die Weiterentwicklung der Städtebauförderung bedeutsam sein (beispielsweise in der Formulierung von Fördervoraussetzungen in den VV).

Auch die kommunikativen Leistungen eines Quartiersmanagements können stärker mit den prozessualen Steuerungslogiken der Kommune für ihre eigene Bestandsentwicklung verzahnt werden. Es ist sogar denkbar, die prozessual-kommunikativen Aufgaben eines Städtebauförderprozesses an die Regelstrukturen der Kommune andocken zu können. Möglich ist ebenso eine Weiterentwicklung, für die exemplarisch die ‚Bürgerkommune‘ Lichtenberg steht, dessen Beauftragte der GWA mehr und mehr auch kommunikative Quartiersmanagement-Leistungen zu erbringen haben, insbesondere bei Beteiligungsprojekten in der Stadtentwicklung. Für die Weiterentwicklung der Städtebauförderung wäre dann die Debatte interessant, wie man Fördertatbestände so zuordnen kann, dass sie einer Kommune ermöglichen, die Mehraufwände an kommunikativen Quartiersmanagement-Leistungen zu tragen. Die Abgrenzung zu den nicht förderfähigen Regelleistungen einer Kommune wird gerade

an Orten zum Dilemma, wo besonders progressive Kommunen inzwischen umfassend diese Leistungen grundsätzlich über GWA-Beauftragte erbringen.

In Bezug auf die koordinierenden Leistungen des Quartiersmanagements genügt es, an die ab 2013 so genannte ‚Leitprogrammatik‘ Soziale Stadt anzuknüpfen (Krüger 2018, vgl. auch Kapitel 4.1.1). Die Standardisierung der prozeduralen Charakteristika so unterschiedlicher Städtebauförderprogramme wie ‚Soziale Stadt‘ und ‚Aktive Zentren‘ stellen die Grundlage dieser Argumentation dar. In Kapitel 5.2 sind auch verschiedene Wege aufgezeigt, wie die generelle Problematik der Nicht-Finanzierbarkeit kommunaler Regelaufgaben durch den Bund nicht mit Verweis auf notwendige Verfassungsänderungen bearbeitet wurde, sondern durch eine präzise Ausformulierung von Teilaufgaben eines Stadterneuerungsprozesses, dieser wird dann eben in Teilen städtebaugefördert stattfinden und in Teilen von der Kommune erledigt (siehe hierzu die Ausführungen aus Kapitel 8.3.9). In derselben Logik lässt sich auch das hier entwickelte Anwendungsmodell einbringen – auch hier lassen sich Teile dessen städtebaugefördert finanzieren, anderen Teile durch die Wohnungswirtschaft. Die koordinierende Rolle im Quartier durch ständige oft kommunal getragene Gremien der SRO muss dann in der Logik des Sphärenmodells sowohl beim Nutzen der Ressourcen der Städtebauförderung wie jenen der Wohnungswirtschaft ermöglicht werden.

Kontinuierlich und temporär: zum Doppelcharakter der Stadterneuerung

Wenn man diese Gedanken fortführt, dann ergeben sich die Rückbezüge zur Quartierspflege nach Kurth 2004 und Modularisierung der Stadterneuerung nach Krüger 2008 (ausführlich in: Kapitel 5.2.9.). Denn dann sind folgende Elemente eines Erneuerungsprozesses im Sinne der Städtebauförderung immer dabei:

- └ *„Quartierspflege bedeutet die präventive Instandhaltung und Bewirtschaftung des Bestandes sowie ein kontinuierliches Quartiersmanagement zum Aufbau selbst tragender Strukturen in den Nachbarschaften. ... Quartierspflege ist zugleich eine Nachsorgestrategie für die anderen Erneuerungsansätze“ (Kurth 2004, 107).*
- └ *„Dieses Grundmodul eines Quartiersmanagements soll primär die Schaffung, Verstetigung und Aufrechterhaltung der institutionellen Kapazität eines Quartiers leisten. Es bildet das Fundament eines Erneuerungsprozesses, an welches die einzelnen Projekte der Erneuerung andocken“ (Krüger 2008, 151).*

Prävention und Nachsorge sind dabei die Logiken, aus denen Kontinuität in beiden Begrifflichkeiten erwächst – und gerade Scharnhorst (Nachsorge) und Neu-Hohenschönhausen (Prävention) verdeutlichen dies in den jeweiligen Anlässen der Installation wohnungswirtschaftlicher Verfahren. Alle drei Fallbeispiele haben gezeigt, dass sie sowohl zu wesentlichen Teilen kommunaler Entwicklungspolitiken ebenso wie der Städtebauförderung verpflichtet waren. Zu ersterem sind u. a. das bildungspolitische Projekt Campus Steilshoop (Kapitel 7.3), die wohnungspolitischen Ziele Dortmunds (Kapitel 6.2.3) als auch die Bürgerkommune Lichtenberg (Kapitel 4.4.3) zu zählen. Für letzteres steht die Charakterisierbarkeit aller drei Elemente als Stadterneuerungsprozesse mindestens im Geist der Städtebauförderung und unter Hinzuziehung der Kernelemente der Städtebauförderinstrumente Quartiersmanagement und ISEK. Umso mehr ist dies ein Grund, die drei Fallbeispiele als exemplarische Vertreter einer Stadterneuerung zu sehen, die sowohl als ständige Regelaufgabe der Kommune als auch als temporäre Aufgabe der städtebaugeförderten Stadterneuerung begriffen werden kann.

Angesichts dieses Doppelcharakters ist es wichtig, dass sowohl der kontinuierliche (kommunal finanzierte) Teil als auch der temporäre Teil dieser Art von Stadterneuerung vor Ort in einer institutionel-

len Hülle gebündelt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob der temporär finanzierte Teil wie in Steilshoop beim Campusprojekt aus einem Sektorprogramm (hier: Bildung) oder wie beim Mittelachseprojekt aus der Wohnungswirtschaft finanziert wird (HID-Modell). Wenn aus den Schwächen der drei Fälle grundsätzlich geschlussfolgert wird, dann ist diese ständige Institutionalisierung eines sphärenbasierten Quartiersmanagements als umfassender Intermediär für alle Erneuerungsprozesse eines Quartiers geboten. Dann muss diese Institution sowohl als Regelaufgabe der Kommune (am ehesten als GWA), als Städtebauförderung und auch aus wohnungswirtschaftlichen Zusammenhängen heraus finanzierbar sein. Aus den Fällen heraus ist dafür am ehesten Scharnhorst mit seiner UAK ein Vorbild (Kapitel 6.1.2), wogegen in Neu-Hohenschönhausen und Steilshoop eher mehrere Intermediärsinstitutionen informell zusammengearbeitet haben, was bei anderen Personenkonstellationen möglicherweise so nicht denkbar gewesen wäre (Kapitel 6.1/4).

Ein Dualismus von Soziale Stadt und Stadtumbau?

Diese Institutionalisierung ist hier als netzwerkartige Institution bzw. Sphärenmodell mit den drei Leistungen im zweiten und dritten Zwischenfazit herleitbar; sie ist aber auch als Kurth'sche Quartierspflege (Kapitel 5.2.9) denkbar. Gemeinsam mit dem ISEK würde diese dann so etwas wie Grundmodule eines Städtebauförderprozesses darstellen. Beide kämen in allen programmatischen Säulen vor. Daraus folgen für die eigentliche baulich-physische Erneuerung in der Städtebauförderung allgemein Aufgaben, die Kurth schon 2004 wie folgt beschrieb:

- └ *Stadtumbau als bauliche und funktionale Neuordnung, konzentriert auf Gebiete mit hohem Wohnungsleerstand oder Funktionsmängeln,*
- └ *Sanierung als überwiegend städtebauliche Erneuerung (Kurth 2004, 107).*

Dies ist heute weit ausdifferenzierter, gerade mit Blick auf unterschiedliche Räume (Stadt und Land, Wachstum und Schrumpfung). Wenn man die in Anlehnung an die eben genannten Bausteine der Städtebauförderung (siehe Abbildung 32) die Titel bzw. Aufgabenbereiche der nach 2004 entstandenen Programmsäulen nun ergänzt, dann ergäbe sich zusammengekommen dabei folgende Zusammenstellung der Bausteine (Abbildung 33):

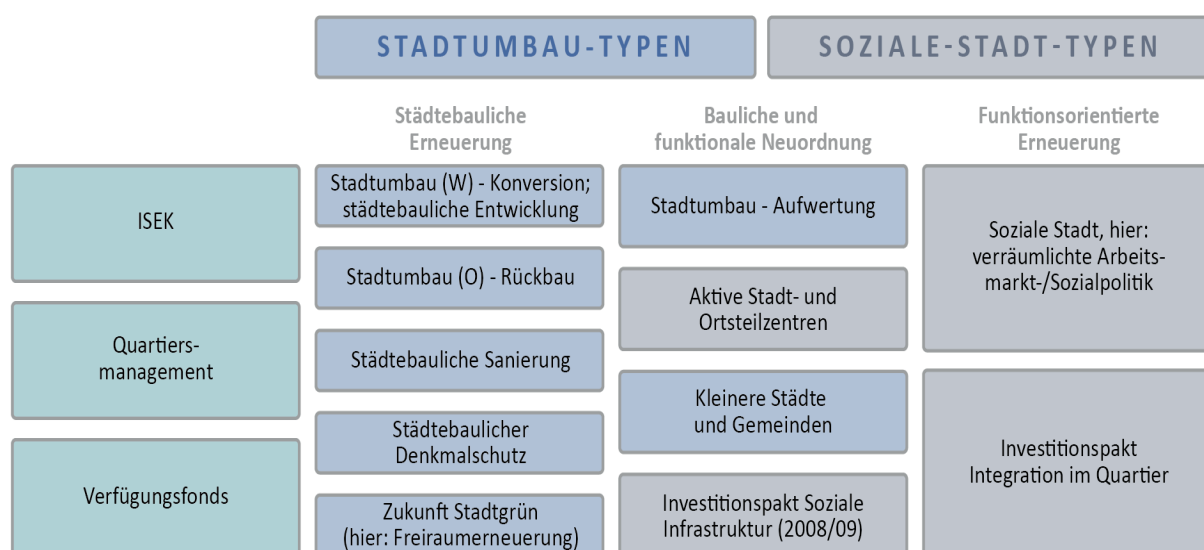


Abbildung 33: Zuordnung der jetzigen Städtebauförderprogramme als Bausteine der Stadterneuerung (eigene Darstellung)

Auffällig an dieser Darstellung ist, dass Soziale Stadt hier wieder in seiner ‚ursprünglichen‘ Zielstellung auftaucht, nämlich als Intervention in armutsgefährdeten Gebieten, aber auch als eine GWA-‚Version‘ des Städtebauförderprogramms, was sich an den Verstetigungsdiskurs und an die Kurth’sche Definition anlehnt. Letzten Endes stellt die Tabelle aber wieder einen Dualismus dar, denn die meisten der heutigen Programmsäulenlogik entlehnten Fälle würden eine Kombination aus ISEK, Quartiersmanagement und GWA-orientierten Modulen darstellen, oder eben aus ISEK, Quartiersmanagement und baulich-physischen Modulen. Mit diesem Verweis soll der Ausblick schließen und sich in dem allerletzten Kapitel abschließend der Frage gewidmet werden, warum das hier empirisch beschriebene, aus der Planungsgeschichte der Stadterneuerung hergeleitete und aus den Analyseergebnissen entwickelte wohnungswirtschaftliche Quartiersmanagement zu dem Typus der Großsiedlung bzw. großen Siedlung passt.

9.3 Eine Stadterneuerung für Große Siedlungen

Was ist eine Großsiedlung und wie ist veränderte Wohnungseigentümerstruktur zu bewerten?

Die erste Frage, die sich diesbezüglich aufdrängt, ist jene nach der Normalität von Großsiedlungen im 21. Jahrhundert. Die betrachteten Fälle stammen alle aus den 1970/80er-Jahren, aber sie stehen wie mehrfach in der Arbeit betont, für das Ende einer Ära sowohl des gemeinnützigen Wohnungsbaus wie eines bestimmten Typs von Siedlungsbau, den das Kompetenzzentrum Großsiedlungen inzwischen als Große Siedlungen benennt und dabei diesen Typ der Großen Siedlungen auch zum Vorbild für den Siedlungsbau des 21. Jahrhunderts darstellt (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2017). Insofern können die Erkenntnisse dieser Arbeit auch von den drei Großsiedlungen als epochenspezifisches baukulturelles Erbe abstrahiert werden, wenn man sich auf die städtebauliche Programmierung dieser Siedlungen fokussiert. Denn diese Programmierung steht für etwas,

- └ Wo die ‚Unmaßstäblichkeit‘ des Massenwohnungsbaus auf die ‚Unmaßstäblichkeit‘ der landschaftlichen Freiräume trifft,
- └ Wo die soziale Infrastruktur weitestgehend in eigenständigen städtebaulichen und architektonischen Strukturen untergebracht ist,
- └ Wo die Serialität des Wohnens sinnvollerweise auch zu kollektiven Eigentumsformen führt, seien sie gemeinnützig oder kommerziell.

Das ist im ersten Zwischenfazit (Kapitel 3.8.1) bereits ausgeführt, daher soll hier auf zwei erst im weiteren Verlauf der Arbeit stattgefundene Diskussionen verwiesen werden:

Erstens: Soziale Infrastruktur ist nicht nur hinsichtlich ihres materiellen Vorhandenseins relevant, sondern in ihrer tatsächlichen Nutzbarkeit; dabei ist es eher unerheblich, ob man sich wie Gilroy und Speak in die Situation derjenigen versetzt, welche soziale Infrastrukturen als ‚Katapulte‘ aus ihrer eigenen individuellen Benachteiligung benötigen (Gilroy und Speak 2004), der ob auf die infrastrukturelle Komponente des Interventionsfünfecks aus meiner Arbeit ‚Erneuerung der Erneuerung‘ (Krüger 2008, 138) rekurriert wird. In Kapitel 7.6.1 ist diskutiert worden, dass – Freiraumnutzungen als soziale Infrastruktur begreifend – die materiellen Planungsgegenstände ‚Soziale Infrastruktur‘ und ‚Öffentlicher Raum‘ in den drei Fallbeispielen eben großsiedlungstypisch angegangen wurden. Der Städtebau der sozialen Infrastruktur und der öffentlichen Räume bedeutet eine besondere Herausforderung an die Planung; und im Anwendungsmodell aus der Synthese der drei Fallbeispiele (Kapitel 8.3) wurde dargestellt, wie man mithilfe des Sphärenmodells dieser Herausforderung in der Großsiedlung nachkommen kann.

Zweitens: Die kollektiven Formen des Eigentums sind nicht nur für die Großen Siedlungen des 20. Jahrhunderts kennzeichnend, sie werden auch viele Neustädte des 21. Jahrhunderts ausmachen, die aufgrund der allgemeinen regionalen Wohnungsknappheit notwendig werden. Und auch auf der Seite der Bauwirtschaft wird sich leicht ergeben, dass institutionelle Entwickler mit seriellen Bauformen schneller in der Lage sein werden, Knappheiten im Neubau zu beseitigen als mit einzeln für sich zu bebauenden Grundstücken. Wenn dies so ist, kann man wiederum die Steuerungsvorteile dieser oligopolistischen Eigentumsstrukturen für die Planung nutzen, so wie es in den drei Fallbeispielen geschehen ist. Auch anderswo haben sich durch oligopolistische Strukturen Steuerungsvorteile ergeben, bei allen „*Risiken und Nebenwirkungen*“ (Bernt 2002), die das für eine ganzheitliche Stadterneuerung bringt (vgl. Kapitel 3.4 und 3.7.4). Wenn es eine Netzwerkstruktur gibt, welche die meisten Wohnungseigentümer ‚mitnimmt‘, kann diese Struktur Einfluss auf den Großteil der Bestände mit oft weniger als einer Handvoll wohnungswirtschaftlicher Akteure nehmen. Zudem entsteht eine gewisse Abhängigkeit der Entwicklungsziele von denen der Handvoll Eigentümer und denen der Kommune zueinander, solange die Eigentümer generell Bestandhalter sind (was sich inzwischen für die größten Eigentümer in Deutschland als generell zutreffend herausgestellt hat, vgl. Kapitel 3.7.3). Denn dann wollen alle Beteiligten, dass die Großsiedlung funktioniert – sowohl hinsichtlich Vermietbarkeit als auch hinsichtlich des Zusammenlebens in dieser.

Welche Wohnungsmarktsegmente braucht eine Wohnsiedlung und wie spiegelt das die relational zur Gesamtstadt zu betrachtende soziale Lage wider

Damit ist es relevant, sich noch einmal mit den Segmenten zu befassen, die ein wohnungsmarktlisches Ergebnis der Ära der Neubauerneuerung sind (vorgestellt in Kapitel 3.3.9, siehe Tabelle 5). Auch wenn die Steuerungsinstrumente in den drei Fallbeispielen keinen Beitrag zur Pflege bzw. Weiterentwicklung dieser Segmente geleistet haben, so ist doch am ehesten aus diesen Segmenten ablesbar, wie ‚normal‘ eine Großsiedlung ist. In früheren Zeiten beruhte diese ‚Normalität‘ auf dem Wohnungsangebot ‚für breite Schichten‘, wie es in der Ära der Gemeinnützigkeit in den Siedlungen bereitgestellt wurde – auch zur Bauzeit der drei Fallbeispiele – und wofür heute trotz allem noch Wien steht (vgl. Reinprecht 2017). In der Logik der Segmente steht die Kategorie B als ‚normale‘ Großsiedlungswohnung in dessen Nachfolge – und es zeigte sich, dass insbesondere die Genossenschaften und öffentlichen Wohnungsunternehmen diesen Segmenttyp in den drei Siedlungen anbieten (Kapitel 3.5.3, 3.6.1, 3.6.3). Dagegen steht das Segment D für die ‚preiswerte Wohnraumreserve‘, welche Großsiedlungen eben auch sein sollen; hier sind erstaunlicherweise die großen kommerziellen Unternehmen stark (Kapitel 3.7.3). Die eher höherwertigen Wohnungen des Segments A, die in ihrer gesamtstädtischen Relation noch weit vom Luxussegment entfernt sind, werden meist von Genossenschaften angeboten, gerade wenn sie langjährigen Mietern entsprechende wohnungsbezogene Aufwertungen ermöglichen (Kapitel 3.6.2).

Offensichtlich sind die unterschiedlichen Unternehmenstypen hinsichtlich ihres Rollenverständnisses in den Siedlungen unterschiedlich ‚talentiert‘, worauf auch schon im ersten Zwischenfazit eingegangen wurde (Kapitel 3.8.2). Während die großen kommerziellen Unternehmen das Heben von Skaleneffekten in die Bereitstellung von Wohnungen des Segments D stecken, erwirtschaften öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen mit den Vermietungen in den Segmenten A und B eine Stadttrendite. Effizient sind inzwischen alle Unternehmensformen, insbesondere Genossenschaften ist es auf diese Art möglich, ihre A-Segmente vergleichsweise günstig an ihre langjährigen Mitglieder zu vermieten. So werden Genossenschaften eher zu Stabilisatoren, während bei öffentlichen

Unternehmen vordergründig das Nutzen einer Stadtrendite für Quartiersprojekte diese eher als Motoren im Quartier charakterisiert.

Nicht nur die wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements im Speziellen, auch die Städtebauförderung muss mit diesem unterschiedlichen Verständnis von **Bereitstellern**, **Stabilisatoren** und **Motoren** umgehen (siehe die Einführung dieser Begriffe in Kapitel 3.9.2, siehe auch Tabellen 9–12). Denn nicht nur der Umgang mit den Renditen ist unterschiedlich, sondern auch das Agieren in den Segmenten. Ein öffentliches Unternehmen bietet Segment A meist deswegen an, um Stadtrendite zu erwirtschaften (sofern die Aufsichtsmechanismen sinnvoll funktionieren). Diese Stadtrendite für die Quartiersentwicklung einzusetzen, bedeutet Motor zu sein. Unternehmen, die sich auf Haltestrategien einschließlich Servicedienstleistungen für ihre Mieterschaft fokussieren, sind Stabilisatoren. Oft werden Genossenschaften diesem Typ entsprechen, da sie ihre Stadtrendite oft diesbezüglich einsetzen (Verzicht auf Mietsteigerungen bei langjährigen Mietern, Serviceangebote, altenfreundlicher Umbau etc.). Bereitsteller sind jene Unternehmenstypen, die durch das Ausnutzen der Skaleneffekte in einer Großsiedlung ihre Wohnungen gezielt so am Markt platzieren, dass sie sich an den Kosten der Unterkunft der jeweiligen Kommune orientieren und so ein Geschäftsmodell fahren, dass bei einer entsprechenden Rendite für die Eigner (Shareholder) und bei einer angemessenen Minimalinstandhaltung und Auslagerungen des wohnungsbezogenen Services (Callcenter, Auslagerung von Hausmeisterdiensten etc.) stabil im unteren Mietsegment der Kommune vermietet werden kann.

Doch wie könnte man von einem kommerziellen Unternehmen, das in einer Großsiedlung möglicherweise verstärkt A-Segmente anbieten möchte, Stadtrendite abschöpfen – es also dann ebenso zum Motor werden zu lassen? Die Frage lässt sich mit dieser Arbeit nicht beantworten, aber es soll deutlich gemacht werden, dass Einnahmen- und Ausgabenseite in der Wohnungswirtschaft in diesen Quartieren eine Rolle spielen können. Denn Stadtrenditen müssen manche erst erwirtschaften, anderen müssen sie ‚abgenommen‘ werden, wenn sie für das Quartier nutzbar sein sollen. Die Darstellungen in Kapitel 8.3.7 und 8.3.8 können daher nur eine erste Skizze für die Adressierung dieses Problems darstellen. Ebenso sollen die von mir in Kapitel 3.9.2 entwickelten Typologien der Wohnungsunternehmen in der Großsiedlung dabei helfen, dieses Adressieren zu strukturieren. Dabei können die hergebrachten Regularien des Besonderen Städtebaurechts helfen, gerade wenn Gebiete eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement-Verfahrens auch gleichzeitig ausgewiesene Gebiete der Städtebauförderung im Sinne der Ausweisung als Satzung durch die Kommune sind (egal ob nach §§ 144ff., 171a, 171e oder 171f BauGB). Letzten Endes kann das ‚Abschöpfen‘ und quartiersbezogene Umsetzen von Projekten mithilfe von ‚Stadtrenditemitteln‘ der ansässigen Wohnungsunternehmen ein Baustein einer Gesamtstrategie des Wohnens in Großsiedlungen sein, wie sie schon Schmitt um die Jahrtausendwende herum beschreibt: *„Die Verstetigung der Wohnungsversorgung durch Erhalt und Schaffung von preiswertem Wohnraum, sozialverträgliche Belegungssteuerung und soziales Quartiersmanagement könnten hier die Hauptaufgaben der kommunalen Wohnungswirtschaft sein.“* (Schmitt 2003, 65). Den von mir genannten Baustein nennt sie dabei soziales Quartiersmanagement.

Was braucht eine ‚normale‘ Großsiedlung für ein Quartiersmanagement?

Wenn abschließend nun geschlussfolgert werden soll, welche Art von Governance eine ‚normale‘ Großsiedlung eingedenk ihrer wohnungswirtschaftlichen Spezifika, ihrer Risiken im Kontext städtebaulicher Benachteiligungen, ihrer Potenziale für die Akteurskonstellationen in der Planungssteuerung und ihrer besonderen Infrastruktur braucht, dann ist Letztgenanntes ein guter Ausgangspunkt für diese Schlussfolgerungen: Soziale Infrastruktur in einer Großsiedlung bedeutet die Bereitstellung eines Netzes an Einrichtungen, die mittelbar oder unmittelbar an die Belange der §§ 11, 13, 16 KJHG

anknüpfen, also relevant für das Aufwachsen in der Großsiedlungen als Kind, Jugendlicher oder junge Mutter bzw. junger Vater sind. In Großsiedlungen wird intergenerative Prävention mit einem spezifischen Städtebau institutionalisiert: in Schulen, die mehr als nur Bildungsstätten, sondern Orte sozialer und intergenerativer Begegnung sind, in Jugendeinrichtungen, die im weitesten Sinne, die miteinander vernetzt arbeiten und die so in der Lage sind, die fallunspezifischen (in der Begrifflichkeit des KJHG) bzw. raumbezogen (in der Begrifflichkeit der Stadtplanung) Bedarfe des Quartiers zu entwickeln. Die Einrichtungen der kommunalen Weiterbildung – Bibliotheken, Volkshochschulen, Musikschulen – sind in Großsiedlungen nicht einfach nur eine Ansammlung von Büchern oder Kursen, sondern ebenfalls Begegnungs- und Bildungsorte gleichermaßen; und die meisten Älteren finden sich nicht in Seniorenbegegnungsstätten wieder, sondern in Familienzentren, Nachbarschaftszentren und anderen intergenerativen, multifunktionalen Einrichtungen.

Im Unterschied zu anderen Siedlungsformen finden sich diese Angebote fast durchgängig in dafür hergerichteten Immobilien im Eigentum der öffentlichen/kommunalen Hand oder der Wohnungswirtschaft (oft, wenn sie bautechnisch Wohngebäuden zugeordnet werden können, wie in Neu-Hohenschönhausen oder am Rand des früheren Steilshooper Campus'). Die Aufgabe einer kommunalen SRO ist es also nicht nur, Bedarfe für die Nutzung von Infrastrukturen zu planen, sondern auch das Netz der Infrastrukturimmobilien weiterzuentwickeln. Durch die Eigentumsverhältnisse und den besonderen Städtebau einer Großsiedlung wird die SRO so zu einem raumplanerischen Akteur und bildet daher eine der drei Sphären eines großsiedlungsspezifischen Quartiersmanagements.

Den Vereinzelungstendenzen des Großsiedlungsstädtebaus entgegenzuwirken, bleibt nicht nur Aufgabe der Bestandsentwicklung des seriellen Siedlungsbaus der Ära der Gemeinnützigkeit 1919–1989, sondern auch bei neueren Projekten mit einem vergleichbaren städtebaulichen Grundmuster. Entscheidend ist das städtebauliche Verhältnis von Wohnraum – Freiraum – sozialen Infrastrukturstandorten und die bauliche Abwicklung der Einzelhandelsversorgung. Wenn der private Sektor in Malls stattfindet, dann ist die Gestaltung des Freiraums eine Aufgabe der öffentlichen Hand und der (institutionellen) Wohnungseigentümer – öffentlich wie gemeinnützig wie privat – und das ‚Leben auf der Straße‘ entsteht nicht, weil die Leute in ihrer Siedlung einkaufen, sondern weil sie die sozialen Infrastrukturen ihres Quartiers benutzen. Dies unterscheidet eine solche Siedlung, ob alt oder neu, von anderen.

Die GWA einer solchen Siedlung muss daher immer hinausreichend sein, um erneut die Begrifflichkeit des KJHGs zu nutzen. Raumplanerisch bedeutet dies, den Freiraum beim Betrieb der sozialen Infrastrukturen mitzudenken. Gerade weil Angebote sich meist in speziellen Gebäuden und nicht ‚im Laden nebenan‘ befinden, agiert eine großsiedlungsspezifische GWA immer im Innen- wie Außenraum. Denn im Außenraum treffen sich die unterschiedlichen Milieus einer Großsiedlung. Dieses Aufeinandertreffen wäre (wie beim Kirchplatzprojekt in Neu-Hohenschönhausen oder beim Spielertonneprojekt in Scharnhorst oder wie bei den Beteiligungsaktivitäten zum Mittelachseprojekt in Steilshoop) zu kuratieren, nicht nur aus rein sektorfachlicher Sicht (Jugend, Senioren, Migranten etc.), sondern aus Sicht der Stadtentwicklungsziele einer Siedlung. So wird die GWA zum Akteur der Stadtentwicklung.

Als solch ein Akteur vermag sie im Übrigen auch, die vielen Instrumente der Planungsbeteiligung mit den eigenen fachlichen Instrumenten zu verzahnen (wobei man ohnehin davon sprechen kann, dass in diesem Feld Stadtplanung und Soziale Arbeit als Disziplinen verzahnt sind). Daher wird in dieser Arbeit auch der Bereich Bürgerbeteiligung entweder als sphärenübergreifender oder als ein der

Sphäre der GWA zuzuordnender Aufgabenbereich eines großsiedlungsspezifischen Quartiersmanagements gesehen.

Die Sphäre der eigentlichen Stadterneuerung wird in der Großsiedlung fast zwangsläufig zur Sphäre der Wohnungserneuerung und kann sowieso nur mit der Wohnungswirtschaft gemeinsam stattfinden. Hier sind dann aber – im Unterschied zur Empirie – sehr wohl die Zielvorstellungen der Wohnungsunternehmen in einen gesamtsiedlungsbezogenen Kontext zu stellen: Wer vermietet perspektivisch in welchen Segmenten, und wie fließen bestimmte Einnahmen aus diesen Mieten in das Funktionieren der Großsiedlung? In einer nicht-funktionierenden Großsiedlung sind zumindest höhere Mieteinnahmen nicht möglich, wenn nämlich die Großsiedlung zum Cluster nur der sozial Schwachen wird. Die wohnungsbezogene Erneuerung von Großsiedlungen steht also immer in einem Spannungsfeld aus der Versorgung mit preiswertem Wohnraum (orientiert an lokalen KdU-Kostensätzen) und der Attrahierung von Mittelschichten, wobei sich letzteres meistens in Bleibepolitiken ausdrückt (also eher Mittelschichten auch intergenerativ am Wegziehen zu hindern, weniger Mittelschichten von anderswo in die bestehende Großsiedlung ziehen).

Um dies zu institutionalisieren, werden zwei aus der Empirie herleitbare Alternativvarianten destilliert, wie Stadttrenditemittel gemeinsam mit Städtebaufördermitteln und Sektorfördermitteln in den integrierten Erneuerungsprozess einer Großsiedlung gestellt werden können (8.3.7+8). Die finanzielle Beteiligung der Wohnungsunternehmen über Stadttrenditemittel führt dann auch zu einem Mittun der Wohnungswirtschaft; sie ist dann nicht primär Adressat, sondern Akteur einer Stadterneuerung von Großsiedlungen. Die Sphäre der Stadterneuerung wird somit zu einer Sphäre der wohnungsbezogenen Erneuerung und das großsiedlungsspezifische Quartiersmanagement zum wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagement. Dieses Quartiersmanagement ist nicht deswegen wohnungswirtschaftlich, weil Wohnungsunternehmen mitmachen. Es unterscheidet sich von dem bisherigen Quartiersmanagement der Sozialen Stadt nicht deswegen, weil die Wohnungsunternehmen die Quartiersmanager (teilweise) finanzieren. Dieses Quartiersmanagement entwickelt die ursprünglichen Ansätze des ehemaligen ‚Armutsbekämpfungsprogramms‘ und nunmehrigem ‚Leitprogramm‘ der Städtebauförderung so weiter, dass es auch die Bezüge zur kommunalen Selbstverwaltung und zum Betrieb, nicht nur zu baulichen Errichtung der sozialen Infrastruktur in sich selbst institutionalisiert – eben über jene drei Sphären.

Die planungsmethodische, kommunikative und koordinierende Leistung eines Quartiersmanagements wird nicht mehr nur von der Stadtplanung allein erbracht (schon gar nicht, wenn sie aus der Wohnungswirtschaft bezahlt wird), sondern auch von der Kommune und den mit der Zivilgesellschaft eng verzahnten Akteuren der GWA, die zumeist Freie Träger sind. Quartiersmanagement wird von einer Einzelinstitution, die temporär mittels Städtebauförderung in ein Quartier hineinkommt zu einer Kollektivleistung, die – sofern die Kommune dies regelhaft in ihrem Haushalt tragen kann – zu einer kontinuierlichen Leistung wird, deren temporärer, funktionale und städtebauliche Missstände beseitigender, also projekthafter Charakter, durch zusätzliche Mittel gewährleistet wird, die sowohl aus der Städtebauförderung als auch aus der Wohnungswirtschaft als auch aus weiteren Förderquellen kommen können (hier lässt sich auch an die Verknüpfungslogiken der Sozialen Stadt zu BIWAQ und JUSTIQ anknüpfen). Es werden die Ressourcen gebündelt, die es braucht, damit die *„in Beton errichteten Sozialgebirge sich genauso freizügig umgestalten lassen wie die kolossalen Ziegelgebirge der Gründerzeit“* (Kil 2012, 57), damit die Herausforderung der *„Normalisierung der Planwelten der Moderne“* (ebenda) gelingen kann. Denn schon allein aus wohnungspolitischen Erwägungen sind Großsiedlungen, wie sie eben sind: unverzichtbar.

Anlagen und Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus von Berlin (Hg.) (2000): Bericht der Enquete-Kommission der 13. Wahlperiode ‚Zukunftsfähiges Berlin‘. Anlagenband. Unter Mitarbeit von Ingrid Kurz-Scherf. Berlin: Abgeordnetenhaus von Berlin (Drucksache 13/4030).
- Abgeordnetenhaus von Berlin (Hg.) (2004): Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zum Quartiersmanagement und künftige Programmumsetzung. Berlin: Abgeordnetenhaus von Berlin (Drucksache 15/2740).
- Aehnelt, Reinhard; Kahl, Michael (2008): Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms Soziale Stadt in Nordrhein-Westfalen. Essen.
- AKU Wilhelmsburg (2012): Immer Ärger mit der GAGFAH. Mai 2012. Hamburg.
- AKU Wilhelmsburg (2013): Unternehmen Wilhelmsburg. Stadtentwicklung im Zeichen von IBA und igs. Berlin: Assoziation A.
- Alheit, Peter (1999): Grounded Theory. Ein alternativer methodologischer Rahmen für qualitative Forschungsprozesse. Göttingen: Georg-August-Universität.
- Alisch, Monika; Dangschat, Jens (1994): Ziele und Strukturen einer Stadtentwicklung des Sozialen Ausgleichs in Hamburg. In: Rolf Froessler, Markus Lang, Klaus Selle und Rainer Staubach (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser, S. 176–191.
- Alisch, Monika; Dangschat, Jens S. (1998): Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrock, Uwe (2002): Von der Stadterneuerung zur Bestandspflege. Wandlung oder Ablösung eines Aufgabenfeldes? In: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2002 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 17–38.
- Altrock, Uwe (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten. Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 149–170.
- Altrock, Uwe (2010): Fazit der Veranstaltung. Transferwerkstatt Aktive Stadt- und Ortsteilzentren durch integriertes Handeln. 29. / 30. April 2010, Schloss Borbeck (Essen).
- Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung. Ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Uwe Altrock, Simon Güntner, Sandra Huning und Deike Peters (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue-Verlag, S. 187–208.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Pahl-Weber, Elke; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2007): Jahrbuch Stadterneuerung 2006/07 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Pahl-Weber, Elke; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2008): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Pahl-Weber, Elke; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2009): Jahrbuch Stadterneuerung 2009 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2002): Jahrbuch Stadterneuerung 2002 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2003): Jahrbuch Stadterneuerung 2003 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2005): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2010): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.) (2015): Jahrbuch Stadterneuerung 2014/15 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Schmitt, Gisela; Schubert, Dirk (Hg.) (2012): Jahrbuch Stadterneuerung 2012 „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.

- Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Schmitt, Gisela; Schubert, Dirk (Hg.) (2013): Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Altrock, Uwe; Kurth, Detlef; Kunze, Ronald; Schmitt, Gisela; Schmidt, Holger (Hg.) (2018): Jahrbuch Stadterneuerung 2017 „Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Wiesbaden: Springer VS.
- Altshuler, Alan (1965): The goals of comprehensive planning. In: *Journal of the American Institute of Planners* 31 (3), S. 186–195.
- Anders, Sascha; Fritsche, Nadja; Güntner, Simon; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas; Stotz, Patrick (2012): Verstetigung im Programm Soziale Stadt. Erfahrungen aus der Praxis. In: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2012 „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 251–270.
- Angermann, Kirsten; Hilse, Tabea (2013): Altstadtplatten. „Komplexe Rekonstruktion“ in den Innenstädten von Erfurt und Halle. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- ASUM (2013): Zweckentfremdungsverbot Stopp mit langem Bremsweg. In: *Friedrichshain-Zeitschrift für Stadterneuerung* 19 (2).
- BA Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2006): Bessere Freiräume für Männer und Frauen, Mädchen und Jungen. Stadtumbau und Gender Mainstreaming in Lichtenberg. Berlin: Bezirksamt Lichtenberg von Berlin. Berlin.
- BA Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hg.) (2007): Im Wandel beständig. Stadtumbau in Marzahn und Hellersdorf; Projekte, Reflexionen, Streitgespräche. Berlin: Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin.
- Bauer, Roland; Hühns, Erik (1980): Berlin. 800 Jahre Geschichte in Wort und Bild. Berlin: Dt. Verl. der Wiss.
- Bauhaus-Universität Weimar (2013a): Öffentlicher Raum in Neu-Hohenschönhausen (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Bauhaus-Universität Weimar (2013b): Soziale Wohnraumversorgung in den wachsenden Metropolregionen Hamburg, Frankfurt-Rhein-Main und München (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Bauhaus-Universität Weimar (2014): Öffentlicher Raum und Kiezkultur in Marzahn-Hellersdorf (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Bauhaus-Universität Weimar (2016a): Offenbach am Main. Behutsamkeit in der aufwertenden Stadterneuerung (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Bauhaus-Universität Weimar (2016b): StadtLandSchule. Bildungslandschaften in Thüringen (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Bauhaus-Universität Weimar (2017): Kisten zu Blöcken. Sozialer Wohnungsbau nach der Transformation des Wohlfahrtsstaats am Beispiel Berlin (unveröffentlicht). Planungsprojekt Studiengang Urbanistik. Studierendenreport. Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Becker, Elke (2008): Alle reden über Zivilgesellschaft. Differenzierung eines gesellschaftlichen Phänomens in der Stadtentwicklung. In: *Raumplanung* (138–139), S. 119–123.
- Becker, Elke; Runkel, Carolin (2010): Zivilgesellschaft in räumlichen Arenen. In: Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel und Rupert Strachwitz (Hg.): Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg (Maecenata Schriften, 6), S. 121–203.
- Becker, Heidede (1990): Neubauerneuerung. Vom Rückbau zur Nachverdichtung. Unter Mitarbeit von Christa Knopf. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Beer, Ingeborg (2002): Wohnen und Leben im Wartestand. Ein Quartier in Schwedt zwischen Abriß und Aufwertung. In: *Berliner Debatte Initial: sozial- und geisteswissenschaftliches Journal* 13 (2), S. 49–56.
- Benischke, Frank (2004): Stadtumbau aus Sicht der Wohnungswirtschaft. Wohnungswirtschaftliche Konzepte und Portfolio-Analyse im Stadtumbau. In: Roland Schröder (Hg.): Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Berlin: Technische Universität Berlin (ISR-Diskussionsbeiträge, 54), S. 109–119.

Beran, Fabian (2013): Behutsame Stadterneuerung als Ansatz der Sanierung von Großwohnsiedlungen in Osteuropa? In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 227–240.

Bernt, Matthias (1998): Stadterneuerung unter Aufwertungsdruck. Sinzheim: Pro-Universitate-Verlag.

Bernt, Matthias (2002): Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“. Leipzig, Halle: UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ-Diskussionspapiere, 5/2002).

Bernt, Matthias (2003): Rübergeklappt. Die „behutsame Stadterneuerung“ im Berlin der 90er-Jahre. Berlin: Schelzky & Jeep.

Bernt, Matthias (2013): Die Herausforderer der Behutsamen Stadterneuerung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 53–88.

Bernt, Matthias; Fritsche, Miriam (2005): Von Programmen zu Projekten. Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 202–218.

Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.) (2010): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung.

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen – eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Blodau-Konick, Esther; Dietl, Theresa; Krüger, Arvid (Hg.) (2013): Ein ungewöhnlicher Ort der nachbarschaftlichen Begegnung – der Kirchplatz in Berlin-Hohenschönhausen. Berlin: Stadtgeschichten e.V. und Welsekiezmanagement.

BMUB (Hg.) (2014a): 10 Jahre Stadtumbau West. Programmprofil und Praxis. April 2014. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMUB (Hg.) (2014b): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zweiter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Unter Mitarbeit von Uwe Altröck, Christoph Haller, Holger Pietschmann, Laura Hammler, Christian Kloss und Katharina Janke. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMUB (Hg.) (2014c): Kleinere Städte und Gemeinden. Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm Kleine Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMUB (Hg.) (2015): Grün in der Stadt. Für eine lebenswerte Zukunft. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMUB (Hg.) (2016): Quartiersmanagement Soziale Stadt. Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort. Unter Mitarbeit von Quaestio. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMVBS (Hg.) (2007): Erschließen von Genossenschaftspotenzialen. Forschungsfeld Modelle Genossenschaftlichen Wohnens. Unter Mitarbeit von Barbara Crome, Mathias Metzmacher, Helene Maron, Philip Potter, Angela Simbriger und Klaus-Novy-Institut. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (Hg.) (2009): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Unter Mitarbeit von Uwe Altröck, Christoph Haller, Holger Pietschmann und Christian Kloss. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (Hg.) (2012a): 10 Jahre Stadtumbau Ost. Berichte aus der Praxis. Unter Mitarbeit von Heike Liebmann, Anja Nelle, Christoph Haller, Christopher Knappe und Ulrike Hagemeister. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (Hg.) (2012b): Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBW (Hg.) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Unter Mitarbeit von Hinrich Lehmann-Grube. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnungswesen.

- BMVBW (Hg.) (2003): Auswertung des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Unter Mitarbeit von Anja Röding, Ulrich Pfeiffer, Marta Doehler-Bezadi und Bertram Schiffrers. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnungswesen.
- Böcker, Mone (2010): Alles unter einem Dach. Bündelung der Infrastruktur als Chance für die Quartiersentwicklung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 93–104.
- Bodenschatz, Harald (1987): Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der „größten Mietskasernenstadt der Welt“ seit 1871. Berlin: Transit.
- Bodenschatz, Harald; Radke, Clemens; Seifert, Carsten (1987): Nachbesserungen von Gross-Siedlungen in Berlin (West) – Märkisches Viertel. Berlin: Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin.
- Bolte, Karl Martin; Hradil, Stefan (1984): Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Borchardt, Andreas; Göthlich, Stephan E. (2007): Erkenntnisgewinnung durch Fallstudien. In: Sönke Albers (Hg.): Methodik der empirischen Forschung. Wiesbaden: Gabler, S. 33–48.
- Bornemann, Laura; Gerloff, Sebastian; Konieczek-Woger, Magdalena (2017): Stadtplanung Heute – Stadtplanung Morgen. Eine Berufsfeldanalyse. Berlin: Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin.
- Bose, Michael (2001): Raumstrukturelle Konzepte für Stadtregionen. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens und Herfert, Günter Suburbanisierung in Deutschland: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–260.
- Breuer, Bernd (1999): Stadterneuerung in Großwohnsiedlungen in den neuen Bundesländern – Probleme und Erfahrungen. In: Ronald Kunze, Ursula von Petz, Dirk Schubert und Max Welch Guerra (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1999 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 159–172.
- Brockmeyer, Rainer (2004): Regionalität als Entwicklungsprinzip. Grundlagen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft. In: Wilfried Lohre und Volker Blum (Hg.): Regionale Bildungslandschaften. Grundlagen einer staatlich kommunalen Verantwortungsgemeinschaft. Troisdorf: Bildungsverlag EINS. S. 56–61.
- BBV Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2005): Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune. Konzeption des Bezirksamts Lichtenberg zur Gemeinwesenentwicklung auf dem Weg zur Bürgerkommune. Berlin: BBV Lichtenberg von Berlin (DS 1322/V (Anlage)).
- BBV Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2009a): Entwurf des quartiersbezogenen Handlungskonzepts für das Kiezmanagement Welsekiez sowie für 2009 beabsichtigte Projekte. Unter Mitarbeit von Arvid Krüger; Berlin: BBV Lichtenberg von Berlin (DS/1519/VI).
- BBV Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2009b): Lichtenberg auf dem Weg zur Bürgerkommune (fortgeschriebene Fassung). Konzeption des Bezirksamts Lichtenberg zur Gemeinwesenentwicklung auf dem Weg zur Bürgerkommune. Berlin: BBV Lichtenberg von Berlin (DS 1205/VI).
- BBV Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2011): Organisationseinheit Sozialraumorientierte Planungskoordination. Berlin: BBV Lichtenberg von Berlin (DS 2174/VI).
- BBV Lichtenberg von Berlin (Hg.) (2012): Rahmenregelung zur Vergabe des Kiezfonds durch eine Bürgerjury ab dem Jahr 2012 ff. Berlin: BBV Lichtenberg von Berlin (DS 0250/VII (Anlage)).
- Corneo, Giacomo G. (2014): Bessere Welt: Hat der Kapitalismus ausgedient? Eine Reise durch alternative Wirtschaftssysteme. Berlin: Goldegg.
- Davidoff, Paul (1965): Advocacy and pluralism in planning. In: *Journal of the American Institute of Planners* 31 (4), S. 331–338.
- Deutscher Bundestag (1994): Großsiedlungsbericht 1994. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutschland. Bonn: Deutscher Bundestag (Drucksache 12/8406).
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2002): Bericht der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Berlin: Deutscher Bundestag (Drucksache 14/8900).
- DIFU (Hg.) (2001): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- DIFU (Hg.) (2002): Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- DIFU (Hg.) (2003): Strategien für die soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven. Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Unter Mitarbeit von Heidede Becker. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- DIFU (Hg.) (2013): Verstetigungsmöglichkeiten Berliner Quartiersmanagementverfahren. Unter Mitarbeit von Thomas Franke, Detlef Landua, Wolf-Christian Strauss und Arno Bunzel. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Doehler-Behzadi, Marta (2005): Die schrumpfende und perforierte Stadt. In: Leipzig (Hg.): Katalog zur Ausstellung Schrumpfende Städte – Interventionen (26. November 2005 bis 29. Januar 2006). Leipzig: Galerie für Zeitgenössische Kunst. S. 214–217.
- Dortmund (Hg.) (2005): Mieterbefragung Scharnhorst-Ost. Ergebnisse der Fragebogenaktion. Dortmund. Unveröffentlichtes Material, zur Verfügung gestellt im Rahmen des Interviews mit Thomas Böhm.
- Dortmund (Hg.) (2011): Leben in Scharnhorst ist bunt. Dokumentation des wohnungswirtschaftlichen Kooperationsprojekts in Dortmund-Scharnhorst. Unter Mitarbeit von Anne Haars und Carsten Hoeing. Dortmund: LEG Wohnen NRW GmbH (federführend).
- Dortmund (Hg.) (2013): Bericht zum kleinräumigen Wohnungsmarktmonitoring. Auswertungsjahr 2011. Unter Mitarbeit von Thomas Böhm, Julia Meinighaus und Sonja Kretschmann. Dortmund: Amt für Wohnungswesen.
- Duvigneau, Hans-Jörg (2001): Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen. Vom Instrument der Verteilungspolitik zum wirtschaftlich agierenden Dienstleistungsunternehmen mit sozialem Anspruch – kann das gutgehen? Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Ebert, Matthias; Gäding, Marcel; Graf, Brigitte; Grothwohl, Bettina; Meyerhöfer, Rolf; Olhagaray, Bärbel (Hg.) (2010): Hohenschönhausen Gestern und Heute. Zeitenwende – Wendezeiten. Bürgerverein Hohenschönhausen und Förderverein Schloss Hohenschönhausen. Berlin: Selbstverlag.
- Eckardt, Frank (2005): Fremdkörper im städtischen Management? Die institutionelle und thematische Einbindung der „Soziale-Stadt“-Projekte in Hessen. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 237–252.
- Eichener, Volker (2001): Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Diskussion. In: Kirsten Mensch (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 101–127.
- Einert, Maximilian (2015): Zum Beitrag kommunaler Bildungsinfrastruktur für die Entwicklung benachteiligter Stadtteile. Untersuchung am Beispiel der Diskussion um ein Gymnasium im Leipziger Osten. Bachelor-Thesis (unveröffentlicht). Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Elle, Johannes; Sell, Torben (2008): Die lettischen Großwohnsiedlungen im Transformationsprozess. Auswirkungen von Landrestitution und Privatisierung in Riga. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 363–382.
- Eltges, Markus; Kocks, Martina (2015): Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. Ein Blick zurück und nach vorne. In: *Informationen zur Raumentwicklung: IZR* (3), S. 287–300.
- Epping, Günter (1973): Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur. Ein methodischer Beitrag zur Erfassung und Bewertung der Beziehungen zwischen städtebaulicher Erneuerung und Infrastruktur. Münster: Universität Münster.
- Flierl, Thomas (2008): Der Streit über den 2. Bauabschnitt der Karl-Marx-Allee nach 1990 und das Schicksal der DDR-Moderne. In: Thomas Flierl (Hg.): List und Schicksal der Ost-Moderne – Hermann Henselmann zum 100. Geburtstag. Unter Mitarbeit von Hermann Henselmann. Berlin: form + zweck, S. 80–95.
- Flierl, Thomas (2012): In neuem Licht. Architektur und Städtebau in der DDR. In: Thomas Flierl, Max Welch Guerra und Christoph Bernhardt (Hg.): Städtebau-Debatten in der DDR. Verborgene Reformdiskurse. Berlin: Theater der Zeit, S. 7–18.
- Florida, Richard L. (2005): Cities and the creative class. New York: Routledge.

- DIFU (Hg.) (2002): Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- DIFU (Hg.) (2003): Strategien für die soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven. Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Unter Mitarbeit von Heidede Becker. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- DIFU (Hg.) (2013): Verstetigungsmöglichkeiten Berliner Quartiersmanagementverfahren. Unter Mitarbeit von Thomas Franke, Detlef Landua, Wolf-Christian Strauss und Arno Bunzel. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Doehler-Behzadi, Marta (2005): Die schrumpfende und perforierte Stadt. In: Leipzig (Hg.): Katalog zur Ausstellung Schrumpfende Städte – Interventionen (26. November 2005 bis 29. Januar 2006). Leipzig: Galerie für Zeitgenössische Kunst. S. 214–217.
- Dortmund (Hg.) (2005): Mieterbefragung Scharnhorst-Ost. Ergebnisse der Fragebogenaktion. Dortmund. Unveröffentlichtes Material, zur Verfügung gestellt im Rahmen des Interviews mit Thomas Böhm (siehe Anhang).
- Dortmund (Hg.) (2011): Leben in Scharnhorst ist bunt. Dokumentation des wohnungswirtschaftlichen Kooperationsprojekts in Dortmund-Scharnhorst. Unter Mitarbeit von Anne Haars und Carsten Hoeing. Dortmund: LEG Wohnen NRW GmbH (federführend).
- Dortmund (Hg.) (2013): Bericht zum kleinräumigen Wohnungsmarktmonitoring. Auswertungsjahr 2011. Unter Mitarbeit von Thomas Böhm, Julia Meiningshaus und Sonja Kretschmann. Dortmund: Amt für Wohnungswesen.
- Duvigneau, Hans-Jörg (2001): Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen. Vom Instrument der Verteilungspolitik zum wirtschaftlich agierenden Dienstleistungsunternehmen mit sozialem Anspruch – kann das gutgehen? Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Ebert, Matthias; Gäding, Marcel; Graf, Brigitte; Grothwohl, Bettina; Meyerhöfer, Rolf; Olhagaray, Bärbel (Hg.) (2010): Hohenschönhausen Gestern und Heute. Zeitenwende – Wendezeiten. Bürgerverein Hohenschönhausen und Förderverein Schloss Hohenschönhausen. Berlin: Selbstverlag.
- Eckardt, Frank (2005): Fremdkörper im städtischen Management? Die institutionelle und thematische Einbindung der „Soziale-Stadt“-Projekte in Hessen. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 237–252.
- Eichener, Volker (2001): Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Diskussion. In: Kirsten Mensch (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 101–127.
- Einert, Maximilian (2015): Zum Beitrag kommunaler Bildungsinfrastruktur für die Entwicklung benachteiligter Stadtteile. Untersuchung am Beispiel der Diskussion um ein Gymnasium im Leipziger Osten. Bachelor-Thesis (unveröffentlicht). Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Elle, Johannes; Sell, Torben (2008): Die lettischen Großwohnsiedlungen im Transformationsprozess. Auswirkungen von Landrestitution und Privatisierung in Riga. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 363–382.
- Eltges, Markus; Kocks, Martina (2015): Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. Ein Blick zurück und nach vorne. In: *Informationen zur Raumentwicklung: IZR* (3), S. 287–300.
- Epping, Günter (1973): Städtebaulicher Erneuerungsbedarf und Infrastruktur. Ein methodischer Beitrag zur Erfassung und Bewertung der Beziehungen zwischen städtebaulicher Erneuerung und Infrastruktur. Münster: Universität Münster.
- Flierl, Thomas (2008): Der Streit über den 2. Bauabschnitt der Karl-Marx-Allee nach 1990 und das Schicksal der DDR-Moderne. In: Thomas Flierl (Hg.): List und Schicksal der Ost-Moderne – Hermann Henselmann zum 100. Geburtstag. Unter Mitarbeit von Hermann Henselmann. Berlin: form + zweck, S. 80–95.
- Flierl, Thomas (2012): In neuem Licht. Architektur und Städtebau in der DDR. In: Thomas Flierl, Max Welch Guerra und Christoph Bernhardt (Hg.): Städtebau-Debatten in der DDR. Verborgene Reformdiskurse. Berlin: Theater der Zeit, S. 7–18.
- Florida, Richard L. (2005): Cities and the creative class. New York: Routledge.

Franke, Thomas (2005): Quartiersmanagement im Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung, Markt, Drittem Sektor und „Zivilgesellschaft“. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 186–201.

Franzen, Jörg (2008): Kommunale Wohnungsunternehmen zwischen Rendite und sozialer Verantwortung. Die Positionierung der kommunalen Wohnungsunternehmen zwischen Gesellschaftererwartungen, Versorgungsfunktion und Markterfordernissen. In: *vhw Forum Wohneigentum* (2), S. 85–88.

Fritsche, Miriam (2010): Partizipation in der lokalen Umsetzung von Stadtumbau Ost zwischen politischem Anspruch und Planungspraxis. In: Matthias Bernt, Michael Haus und Tobias Robischon (Hg.): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 144–157.

Froessler, Rolf (1994): Integrierende Politik. Aufgaben, Inhalte und Formen staatlicher Programme zur Erneuerung benachteiligter Quartiere. In: Rolf Froessler, Markus Lang, Klaus Selle und Rainer Staubach (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser, S. 8–35.

Froessler, Rolf; Lang, Markus; Selle, Klaus; Staubach, Rainer (Hg.) (1994): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser.

Fuderholz, Günter (1992): Wem gehört die Platte? In: SenBW (Hg.): Montagebau in Berlin (Ost). Bestandsaufnahme und Bewertung der industriell errichteten Wohngebäude. Berlin: Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen, S. 6–11.

FUHH (Hg.) (2005): Sprung über die Elbe. Hamburg auf dem Weg zur Internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013. Unter Mitarbeit von Gerti Theis und Kristina von Bülow. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg.

FUHH (2007a): Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vom 20.11.2007. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg.

FUHH (Hg.) (2007b): Räumliches Leitbild. Entwurf. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg.

FUHH (Hg.) (2012): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung Hamburg RISE. Leitfaden für die Praxis. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg.

FUHH (Hg.) (2013): Quartierszentren in der Integrierten Stadtteilentwicklung. Leitfaden für die Praxis. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg.

FUHH (Hg.) (2018): Fachamt Sozialraummanagement. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/behoerdenfinder/hamburg/11266133/>, Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg, zuletzt geprüft am 31.01.2018.

FUHH; Bezirksamt Wandsbek (Hg.) (2011): Integriertes Entwicklungskonzept Steilshoop 2008–2014. Teil I – Strategischer Teil. Stand September 2011. Unter Mitarbeit von Lawaetz-Stiftung. Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg und Bezirksamt Wandsbek.

FUHH Bürgerschaft (Hg.) (2006): Initiative Lebenswerte Stadt Hamburg. Antrag zum Haushaltsplanentwurf 2007/08. Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (DS 18/5462).

FUHH Bürgerschaft (Hg.) (2010): Wachsen mit Weitsicht. Leitbild Hamburg. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (DS 19/5474).

Fürst, Dietrich (2003): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Dietrich Fürst (Hg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 125–142.

Ganser, Karl (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Karl Ganser, Christoph Zöpel und Joachim Jens Hesse (Hg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. In: *Raumplanung* (61), S. 112–118.

Gehne, David H.; Strünck, Christoph (2005): Kooperative Demokratie im Kiez? Beteiligung von intermediären Akteuren an der Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 343–359.

Gestring, Norbert; Janßen, Andrea; Polat, Ayça (2006): Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gilroy, Rose; Speak, Suzanne (2004): Barriers, Boxes and Catapults. Social Exclusion and Everyday Life. In: Ali Madanipour, Göran Cars und Judith Allen (Hg.): Social exclusion in European cities. Processes, experiences and responses. London: Routledge, S. 95–114.

Greiffenhagen, Sylvia; Neller, Katja (Hg.) (2005): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Groeger, Frederick (2002): Quartiersöffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung und lokale Politik im Problemviertel. Eine Fallstudie. In: Uwe-Jens Walther (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165–180.

Grossmann, Katrin; Kabisch, Nadja; Kabisch, Sigrun (2015): Understanding the social development of a post-socialist large housing estate. The case of Leipzig-Grünau in eastern Germany in long-term perspective. In: *European Urban and Regional Studies* 24 (2), S. 142–161.

Grunze, Nico (2010): Rückbau in der Großwohnsiedlung Marzahn. Zur Genese von Lichtungen, Biotopen und Gärten im größten Plattenbaugebiet Ostdeutschlands. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, 117–132.

Grunze, Nico (2012): Stadtumbau Ost und die ostdeutschen Großsiedlungen. bunte Vielfalt statt graues Plattenbaueinerlei. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2012 „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 279–293.

Grunze, Nico (2015): Veränderte Vorzeichen für den Stadtumbau in ostdeutschen Großwohnsiedlungen. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2014/15 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 43–54.

Güntner, Simon (2004): Quartiersmanagement als Netzwerkmanagement. Über das Organisieren von politischer Intervention in Armutsquartieren. In: Uwe-Jens Walther und Kirsten Mensch (Hg.): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 169–187.

Güntner, Simon (2012): Soziale Stadt. Was wollen wir eigentlich retten? In: Verband für sozial-kulturelle Arbeit (Hg.): Wege zum sozialen Stadtteil. Wie wohin? wer mit wem? oder jeder für sich?; Jahrestagung Stadtteilarbeit vom 15.–16. November 2011. Berlin: Verband für sozial-kulturelle Arbeit, S. 10–13.

Güntner, Simon; Walther, Uwe-Jens; Helfen, Thomas; Henkel, Knut; Kast, Alexandra; Schammer, Brigitte; Schümer-Strucksberg, Monica (2005): Gemeinsam sind wir stark? Partnerschaften als Element der Quartiersentwicklung in Europa. Manifest des Berliner ENTRUST-Teams. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 267–282.

Haars, Anne (2005): Die große Umstrukturierung des Wohnungsbestandes in den Niederlanden. Stadtumbau unter Wachstumsbedingungen. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 283–298.

Haars, Anne; Kurth, Detlef; Helleman, Gerben (2002): Stadtumbau als präventive Strategie der Stadterneuerung. Die Umstrukturierung des Wohnungsbestandes in den Niederlanden und Folgerungen für die Erneuerungspolitik in Deutschland. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2002 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 213–230.

HafenCity Hamburg GmbH (Hg.) (2011): HafenCity Hamburg: Themen Quartiere Projekte (16). Hamburg: HafenCity GmbH.

HafenCity Hamburg GmbH (Hg.) (2013): Rahmenvorgaben für das Quartiersmanagement (Online verfügbar unter http://hafencity.com/upload/files/listitems/Anlage_Quartiersmanagement.pdf), Hamburg: HafenCity GmbH, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

- Hagemeister, Ulrike (2010): Bürgermitwirkung im Stadtumbau Ost zwischen politischem Anspruch und Planungspraxis. In: Matthias Bernt, Michael Haus und Tobias Robischon (Hg.): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 126–143.
- Haller, Christoph (2002): Leerstand im Plattenbau. Eine Herausforderung für den Stadtumbauprozess in den neuen Ländern. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2002 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 131–148.
- Haller, Christoph; Altröck, Uwe (2010): Neue Stagnations- und Schrumpfungskoalitionen im Stadtumbau. Das Beispiel Eigentümerstandortgemeinschaften. In: Matthias Bernt, Michael Haus und Tobias Robischon (Hg.): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 158–179.
- Hannemann, Christine (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland. Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53 (28), S. 16–24.
- Hannemann, Christine; Kabisch, Sigrun; Weiske, Christine (Hg.) (2002): Neue Länder – neue Sitten? Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands. Berlin: Schelzky und Jeep.
- Happe, Michael; Hellriegel, Martin; Hoelscher, Martin (2010): Ein Spagat zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 231–240.
- Harnack, Maren (2013): Wie steht es um das Bild der großen Wohnsiedlungen in der Öffentlichkeit? In: Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.): Leben in großen Wohnsiedlungen. Soziale Stadt, stabile Nachbarschaften, bezahlbares Wohnen. Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen, S. 36–47.
- Haus, Michael (2005): Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (3), S. 25–31.
- Hausmann, Dierk (2011): Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände und ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung am Beispiel von Frankfurt am Main. In: Paul Gans und Hans Nachtkamp (Hg.): Soziale Ungleichheit, Segregation und Integration. Mannheim: Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Univ. Mannheim, S. 61–74.
- Häußermann, Hartmut (2002): Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt. In: Uwe-Jens Walther (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Imprint, S. 71–86.
- Häußermann, Hartmut (2006a): Desintegration durch Stadtpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40–41), S. 14–22.
- Häußermann, Hartmut (2006b): Marktplatz oder Gemeinwesen? Der politische Inhalt der Verkaufspolitik und die Folgen für die Stadtentwicklung. In: *vhw Forum Wohneigentum* (2), S. 159–163.
- Häußermann, Hartmut; Kapphaus, Andreas (2002): Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990. 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1996): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim u. a.: Juventa-Verlag.
- Healey, Patsy (1997): Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. New York u. a.: Palgrave.
- Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: *Suburban: Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 1 (1), S. 75–99.
- HEGISS (Hg.) (ohne Jahr): Leitlinien zur hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Wiesbaden: Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt.
- Heinz, Werner; Scholz, Carola (1996): Public Private Partnership im Städtebau. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis: acht Fallbeispiele aus nordrhein-westfälischen Städten. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Heitmann, Ulf; Bachmann, Andreas; Fuchs, Margarete; Jekel, Gregor (2010): 10 Jahre Wohnungsbaugenossenschaft „Bremer Höhe“ eG. Festschrift. Berlin: Bremer Höhe.
- Henckel, Dietrich; Eberling, Matthias; Grabow, Busso (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt. Stuttgart: W. Kohlhammer.

- HessMWVL (Hg.) (2009): Aktive Kernbereiche in Hessen. Leitlinie zum Förderprogramm vom 18. März 2009. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- Hinte, Wolfgang (2001): Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Monika Alisch (Hg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 153–170.
- Hinte, Wolfgang (2010): Projekte, Programme, Politik und Publikum. Sinnvolle Förderung braucht eine langfristige Perspektive. In: *Sozial extra : Zeitschrift für soziale Arbeit & Sozialpolitik* 34 (7), S. 12–13.
- Hinte, Wolfgang (2011): Anregungen zu Aufbau und Struktur einer Organisationseinheit „Sozialraumorientierte Planungskoordination“ (OESPK) in Berlin-Lichtenberg. Unveröffentlichtes Material, zur Verfügung gestellt in Berlin-Lichtenberg am 10.01.2011.
- Hinte, Wolfgang; Grimm, Gaby; Litges, Gerhard; Groppe, Johannes (2004): Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete. Berlin: Edition Sigma.
- Hirth, Markus; Schneider, Wolfram (2011): Die Zukunft der Sozialen Stadt. In: *PlanerIn* 2011, 2011 (6), S. 22–24.
- Höhne, Christiane; Kröber, Erika (2007): Die Ahrensfelder Terrassen. Stadtumbau bedeutet Stadtentwicklung. In: BA Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hg.): Im Wandel beständig. Stadtumbau in Marzahn und Hellersdorf; Projekte, Reflexionen, Streitgespräche. Berlin: Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, S. 35–44.
- Holm, Andrej (2006): Die Restrukturierung des Raumes. Stadterneuerung der 90er-Jahre in Ostberlin: Interessen und Machtverhältnisse. Bielefeld: transcript.
- Holm, Andrej (2010): Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten. Neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: *Informationen zur Raumentwicklung : IzR* (5/6), S. 391–402.
- Holm, Andrej (2013): Wohnen als Soziale Infrastruktur. In: *links-netz.de* (Januar 2013).
- Holm, Andrej (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 64 (20/21), S. 25–30.
- Howoge (Hg.) (1997): Komplexe Instandsetzung und Modernisierung. unveröffentlicht. Berlin: Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen mbH (Howoge).
- Howoge (Hg.) (2000a): Abgeschlossene Maßnahmen zur Neu- und Umgestaltung von Freiflächen der Howoge/WBL im Zeitraum 1998 bis 2000. Unveröffentlicht. Berlin: Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen mbH (Howoge).
- Howoge (Hg.) (2000b): Städtebauliche Gestaltdokumentation der Wohngebäudesanierung der Howoge und WBL in den Bezirken Hohenschönhausen und Lichtenberg von Berlin. Unveröffentlicht. Unter Mitarbeit von Urs Kohlbrenner, Vera Hertlein und Joachim Schmitt. Berlin: Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen mbH (Howoge).
- Humboldt e.G. (2018): Darstellung des Veranstaltungssaal der Genossenschaft Humboldt-Universität e.G. Online verfügbar unter <https://www.wbg-hub.de/veranstaltungen>, zuletzt geprüft am 07.05.2018. Berlin: Wohnungsgenossenschaft Humboldt-Universität e.G.
- Hunger, Bernd (Hg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften : zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern im Auftrag des GdW. Köln: GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen.
- Ibert, Oliver; Christmann, Gabriela; Jessen, Johann; Walther, Uwe-Jens (2015): Innovationen in der räumlichen Planung. In: *Informationen zur Raumentwicklung: IzR* (3), S. 171–182.
- ILS (Hg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtentwicklung nach der Förderung? Tagungsdokumentation 2006. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen und Städtenetz Soziale Stadt NRW.
- Jahn, Susanne (2012): Ämterübergreifende Sozialraumorientierung der Stadtentwicklung und Stadterneuerung in Berlin. In: *Wohnbund-Informationen* (2–3), S. 19–23.
- Jahn, Susanne; Fehlert, Nadine; Krüger, Arvid (2013): Konzeption Partizipation in der Stadtentwicklung. Berlin: BVV Lichtenberg von Berlin (Drucksache 0733/VII (Anlage)).
- Kabisch, Sigrun; Bernt, Matthias; Fritzsche, Annett (2005): Grünau 2004. Einwohnerbefragung im Rahmen der Intervallstudie „Wohnen und Leben in Leipzig-Grünau“, Ergebnisbericht. Leipzig: Umweltforschungszentrum.

- Kabisch, Sigrun; Großmann, Katrin (2010): Grünau 2009. Einwohnerbefragung im Rahmen der Intervallstudie „Wohnen und Leben in Leipzig-Grünau“; Ergebnisbericht. Leipzig: Umweltforschungszentrum.
- Kabisch, Sigrun; Liebmann, Heike; Großmann, Katrin; Bernt, Matthias (2011): White Paper Zukunftschancen ostdeutscher Großwohnsiedlungen. Vorrangiger Forschungsbedarf. Leipzig/Erkner: Umweltforschungszentrum und Institut für Regionalplanung und Strukturentwicklung.
- Kabisch, Sigrun; Ueberham, Maximilian; Söding, Max (2016): Grünau 2015. Ergebnisse der Einwohnerbefragung im Rahmen der Intervallstudie „Wohnen und Leben in Leipzig-Grünau“. Leipzig: Umweltforschungszentrum.
- Kahl, Alice (2003): Erlebnis Plattenbau. Eine Langzeitstudie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kapphahn, Andreas (2002): Das arme Berlin. Zu Entstehung und politischem Umgang mit Armutskonzentration. In: Uwe-Jens Walther (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87–100.
- Karhoff, Brigitte (2012): Integrierte Stadtteilentwicklung braucht neue Kooperationen und Netzwerke. Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen. In: *Wohnbund-Informationen* (2–3), S. 24–28.
- Karhoff, Brigitte; Kiehle, Wolfgang (2005): Genossenschaftliches Wohnen als dritte Säule der Wohnungsversorgung. In: *Raumplanung* (122), S. 192–196.
- Keller, Carsten (2004): Dynamiken sozialer Exklusion in Plattenbausiedlungen. Quartierseffekte und Alltagsstrategien. In: Uwe-Jens Walther und Kirsten Mensch (Hg.): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt: Schader-Stiftung (Praxis + Theorie), S. 86–110.
- Kennel, Corinna (2005): Kommunalpolitiker am Runden Tisch. Überlegungen zur Einbindung der Politik in das Programm Soziale Stadt. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 329–342.
- Kersting, Martin (2009): Steilshoop – aus dem Hause tretend möchte ich Bäume sehen. Die Geschichte des Stadtteils von den Anfängen bis zur Gegenwart. Hamburg: Distichon.
- Kil, Wolfgang (2002): „Freies Feld von Bitterfeld bis Böhlen ...“ – wo die Menschen davonlaufen, verlieren selbst Grund und Boden alle Heiligkeit. In: *Berliner Debatte Initial: sozial- und geisteswissenschaftliches Journal* 13 (2), S. 11–16.
- Kil, Wolfgang (2004): Luxus der Leere. Wuppertal: Müller + Busmann.
- Kil, Wolfgang (2012): Wie steht es um das Bild der großen Wohnsiedlungen in der Öffentlichkeit? In: Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.): Klimaschutz und Energiewende. Potenzial der grossen Wohnsiedlungen. Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen, S. 46–57.
- Klemm, Klaus (2008): Bildung und sozialräumliche Segregation in Deutschlands Großstädten. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus ILGLU 2006 und PISA III. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 25–28.
- Klikar, Clemens (2012): Integrierte soziale Stadt-Entwicklung in Berlin. In: *Wohnbund-Informationen* (2-3), S. 17–19.
- Knorr-Siedow, Thomas (2008): Innovations from below? A new concept for social housing in Germany. In: Kathleen Scanlon und Christine Whitehead (Hg.): Social housing in Europe. A review of policies and outcomes, S. 131–144.
- Koczy, Oliver (2015): Neue Akteure im Stadtteil. Entstehungslinien des Quartiersmanagements. In: *Informationen zur Raumentwicklung: IzR* (3), S. 273–285.
- Koczy, Oliver (2018): Wie Quartier und Management zusammenkamen. Die Entstehung, Verbreitung und Institutionalisierung einer Innovation in der Stadterneuerung. In: Uwe Altröck, Detlef Kurth, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Holger Schmidt (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2017 „Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Wiesbaden: Springer VS, S. 121–146.
- Kofner, Stefan (2006): Alternativen zur Wohnraumprivatisierung durch Private Equity und REITs. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Housing Investment Trusts und steuerbegünstigte Sozial-Pfandbriefe. Zittau: TRAWOS - Institut für Transformation, Wohnen und Soziale Raumentwicklung der Hochschule Zittau-Görlitz.
- Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.) (2012): Klimaschutz und Energiewende. Potenzial der grossen Wohnsiedlungen. Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen.

Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.) (2013): Leben in großen Wohnsiedlungen. Soziale Stadt, stabile Nachbarschaften, bezahlbares Wohnen. Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen.

Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.) (2015): Perspektiven grosser Wohnsiedlungen. Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen.

Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.) (2017): Prinzipien für den Bau neuer Wohnsiedlungen. Lernen von Beispielen für den aktuellen Siedlungsbau im Rückblick 1920–2016. Berlin: Schriftenreihe des Kompetenzzentrums Großsiedlungen.

Körner, Heiko (1993): Die Ost-West-Migration – eine neue Völkerwanderung? In: *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (73/2), S. 79–85.

Koziol, Matthias (2004): Folgen des Stadtumbaus für die technische Infrastruktur. In: Roland Schröder (Hg.): *Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz*. Berlin: Technische Universität Berlin (ISR-Diskussionsbeiträge, 54), S. 120–133.

Krautzberger, Michael; Bote, Peter (1999): Der Beginn der Stadterneuerung in den heutigen neuen Bundesländern. In: Ronald Kunze, Ursula von Petz, Dirk Schubert und Max Welch Guerra (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 1999 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 83–94.

Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2008): Urban Improvement Districts. Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 253.

Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas; Reinken, Kurt (2003): Public-Private Partnerships: Paradigmenwechsel in der Stadterneuerung? Das Beispiel Karolinenviertel/St. Pauli in Hamburg. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2003 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 9–34.

Kroll, Julia (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – ein Puzzle für die Zentrenentwicklung? Das Zusammenwirken von Städtebauförderprogrammen in städtischen Zentren am Beispiel des „Aktiven Stadtzentrums Turmstraße“ in Berlin Moabit. Berlin: Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung Nr. 33 der Technischen Universität Berlin.

Kronauer, Martin (2002): Die neue soziale Frage. Armut und Ausgrenzung in der Großstadt heute. In: Uwe-Jens Walther (Hg.): *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–56.

Kronauer, Martin (2004): Quartiereffekte. Einführung und Kommentar. In: Uwe-Jens Walther und Kirsten Mensch (Hg.): *Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand*. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 17–25.

Krüger, Arvid (2008): Erneuerung der Erneuerung. Die Rolle der Stadterneuerung im Kontext von Benachteiligungsphänomenen. Berlin: Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung Nr. 10 der Technischen Universität Berlin.

Krüger, Arvid (2009): Erneuerungspolitik im Spiegel der Benachteiligungsmechanismen der heutigen Stadtgesellschaft. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2009 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 19–28.

Krüger, Arvid (2012): Kommunikation und Partizipation als Schnittstelle zwischen Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit am Beispiel Neu-Hohenschönhausens (Berlin). In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2012 „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 233–250.

Krüger, Arvid (2013a): Karl-Marx-Allee plus. In: Harald Bodenschatz (Hg.): *Radialer Städtebau. Abschied von der autogerechten Stadtregion*. Berlin: DOM-publishers, S. 83–91.

Krüger, Arvid (2013b): Renewal Mainstreaming. Stadterneuerung als rein kommunale Aufgabe. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 161–180.

Krüger, Arvid (2015): Unfinished suburbanization. Leipzig between Suburbia, Creative City and Shrinking. In: Barbara Schöning (Hg.): *Variations of suburbanism. Approaching a global phenomenon*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, S. 99–128.

Krüger, Arvid (2018): Überall Quartiersmanagement. Der ambivalente Siegeszug des Quartiersmanagements als Methode des Vor-Ort-Intermediärs in der Stadterneuerung. In: Uwe Altröck, Detlef Kurth, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Holger

- Schmidt (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2017 „Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Wiesbaden, Springer VS, S. 147–166.
- Krüger, Arvid; Busmann, Gabriele; Nelius, Kurt; Lampe, Jörg (2012a): Soziale Stadt versus Sozialraumkoordination. Wer kann es besser? Bericht des Forums B. In: Verband für sozial-kulturelle Arbeit (Hg.): Wege zum sozialen Stadtteil. Wie wohin? Wer mit wem? Oder jeder für sich?; Jahrestagung Stadtteilarbeit vom 15.–16. November 2011. Berlin: Verband für sozial-kulturelle Arbeit, S. 32–49.
- Krüger, Arvid; Drieschmann, Martin; Greis, Angelika (2012b): Bürgerbeteiligung Emanzipation oder Suggestion? Bericht zum Forum B. In: Verband für sozial-kulturelle Arbeit (Hg.): Wege zum sozialen Stadtteil. Wie wohin? Wer mit wem? Oder jeder für sich?; Jahrestagung Stadtteilarbeit vom 15.–16. November 2011. Berlin: Verband für sozial-kulturelle Arbeit, S. 86–101.
- Krummacher, Michael (2011): Kommunale Wohnungspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen, Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201–214.
- Kuder, Thomas (2008): Leitbildprozesse in der Strategischen Planung. In: Alexander Hamedinger, Andrea Breitfuss, Jens S. Dangschat und Oliver Frey (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 178–192.
- Kuhnert, Jan (2011): Die Stadt im Spannungsfeld von Markt und Politik. Den Lebensraum Stadt aktiv gestalten. In: *Wohnbund-Informationen* (2–3), S. 34–37.
- Kunze, Ronald (1999): Zehn Jahre danach. Stadterneuerung in den neuen Bundesländern. In: Ronald Kunze, Ursula von Petz, Dirk Schubert und Max Welch Guerra (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1999 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 73–82.
- Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk; Welch Guerra, Max (Hg.) (1999): Jahrbuch Stadterneuerung 1999 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Kunzmann, Klaus (2001): Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregion. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens und Herfert, Günter, Suburbanisierung in Deutschland: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 213–222.
- Kurth, Detlef (2004): Strategien der präventiven Stadterneuerung. Weiterentwicklung von Strategien der Sanierung, des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt zu einem Konzept der Stadtpflege für Berlin. Dortmund: TU Dortmund/IRPUD.
- Kurth, Detlef; Herrmann-Lobreyer, Monika (2010): Forschungsrecherche zur nachhaltigen Erneuerung von Großwohnsiedlungen. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 337–348.
- LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen (Hg.) (2009): Leitfaden für die Stadtteilaktivkasse. Hannover: Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V.
- Lahner, Marion; Zimmermann, Karsten (2005): Integrierte Stadtteilentwicklung. Bedeutung, Zusammenhang und Grenzen von place-making, Sozialkapital und neuen Formen der Local Governance. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 219–236.
- Lamnek, Siegfried; Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz-Verlag.
- Landtag NRW (Hg.) (2013): Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Abschlussbericht der Enquetekommission I. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/2299).
- LAP Hohenschönhausen (2012): Antragsformular 2012. Unveröffentlichtes Material des Welsekiezmanagements.
- Läpple, Dieter (2006): Städtische Arbeitswelten im Umbruch zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut. In: Franziska Eichstädt-Bohlig (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 19–36.
- Lederer, Arno; Pampe, Barbara (Hg.) (2010): Raumpilot Lernen. Stuttgart u. a.: Kraemer-Verlag.
- Leipzig (Hg.) (2005): Stadterneuerung und Stadtumbau in Leipzig. Gestern – heute – morgen. Unter Mitarbeit von Karsten Gerkens. Leipzig: Dezernat Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig.
- Leipzig (Hg.) (2015): 10 Jahre Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost in Leipzig. Bilanz und künftige Herausforderungen. Unter Mitarbeit von Karsten Gerkens. Leipzig: Dezernat Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig.

Libbe, Jens; Köhler, Hadia; Beckmann, Klaus J. (Hg.) (2010): Infrastruktur und Stadtentwicklung. Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Lichtenberg, Cilia (2014): Wohnungs(markt)politik in Leipzig. Kommunale Instrumente und Maßnahmen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bauhaus-Universität Weimar, Weimar.

Liebmann, Heike (2002): Zwischen Gestern und Morgen: Perspektive der Großsiedlungen in Ostmitteleuropa vor dem Hintergrund aktueller Tendenzen der Stadtentwicklung. In: Christine Hannemann, Sigrun Kabisch und Christine Weiske (Hg.): Neue Länder – neue Sitten? Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands. Berlin: Schelzky und Jeep (Architext, 5), S. 144–162.

Liebmann, Heike (2008): Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Förderprogramms Stadtumbau Ost. Ein Programm auf Erfolgskurs? In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 159–170.

Lindblom, Charles E. (1959): The science of Muddling Through. In: *PAR, Public administration review*.

Löffler, Kassandra (2016): Wohnungspolitische Instrumente zur Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum. Wohnen in Weimar seit 1990. Weimar: Bauhaus-Universität (IfEU EDITION, Band 1).

Lompscher, Katrin; Schindler, Matthias; Wolf, Udo (2014): Kommunalen Wohnungsbau, sozial und wirtschaftlich. Beiträge der Fraktion DIE LINKE BERLIN zur stadtpolitischen Debatte. Berlin: DIE LINKE Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin. Berlin (Online verfügbar unter http://www.katrin-lompscher.de/fileadmin/kalo/Katrin_Lompscher/pdf/Kommunaler_Wohnungsbau-Sozial_und_wirtschaftlich.pdf, zuletzt geprüft am 31.01.2018).

Lürssen, Renate; Richters, Björke (1994): Die Erneuerung einer westdeutschen Großsiedlung am Beispiel Bremen Osterholz-Tenever. In: Rolf Froessler, Markus Lang, Klaus Selle und Rainer Staubach (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser, S. 222–230.

Lütke-Daldrup, Engelbert (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: *Bauwelt* 92 (24), S. 40–45.

Mack, Wolfgang; Raab, Erich; Rademacker, Hermann (2003): Schule, Stadtteil, Lebenswelt. Eine empirische Untersuchung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mack, Wolfgang; Schroeder, Joachim (2005): Schule und lokale Bildungspolitik. In: Fabian Kessl, Oliver Frey, Susanne Maurer und Christian Reutlinger (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 337–354.

Madanipour, Ali; Cars, Göran; Allen, Judith (2004): Social Exclusion in European Cities. In: Ali Madanipour, Göran Cars und Judith Allen (Hg.): Social exclusion in European cities. Processes, experiences and responses. London: Routledge. S. 279–288.

Major, Máté: Geschichte der Architektur. Band 3. Berlin: Henschelverlag.

Marzahner Tor e.G. (Hg.) (2014): Geschäftsbericht 2013. Wohnungsgenossenschaft Marzahner Tor e.G. Online verfügbar unter <http://www.marzahner-tor.de/sites/default/files/geschaeftsbericht2013.pdf>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Mayntz, Renate (2001a): Kritische Würdigung der bisherigen Diskussion. In: Kirsten Mensch (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 70–74.

Mayntz, Renate (2001b): Politische Steuerung. In: Kirsten Mensch (Hg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 37–43.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt, New York: Campus, S. 39–72.

Mazzucato, Mariana (2014): Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. Unter Mitarbeit von Ursel Schäfer. München: Verlag Antje Kunstmann.

Meier, Hans-Rudolf (2006): Denkmale, Denkmalpflege und Städte im Umbruch. Einführende Bemerkungen zur Fragestellung und zu den Beiträgen der Tagung. In: Hans-Rudolf Meier (Hg.): Denkmale in der Stadt - die Stadt als Denkmal. Probleme und Chancen für den Stadtumbau. Dresden: TUDpress, S. 21–28.

- Metzger, Joscha; Schipper, Sebastian (2017): Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg. In: Barbara Schöning, Justin Kadi und Sebastian Schipper (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, S. 181–212.
- Meyerhöfer, Rolf (2010): 25 Jahre Bezirk Hohenschönhausen. In: Matthias Ebert, Marcel Gäding, Brigitte Graf, Bettina Grothwohl, Rolf Meyerhöfer und Bärbel Olhagaray (Hg.): Hohenschönhausen Gestern und Heute. Zeitenwende - Wendezeiten. Berlin: Selbstverlag, S. 8–11.
- Michelis, Peter (1999): Stadterneuerung in Dresden. Ein persönlicher Erfahrungsbericht aus den Jahren 1990–1994 über „Hilfe zur Selbsthilfe“. In: Ronald Kunze, Ursula von Petz, Dirk Schubert und Max Welch Guerra (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1999 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 125–144.
- Müller, Alexander (2016): Die Abrissbirne als Antwort auf die Wohnungsfrage? Zur Rolle von Großwohnsiedlungen der 1960er- und 1970er-Jahre bei der Bekämpfung der strukturellen Wohnungsknappheit in deutschen Ballungsräumen unter Berücksichtigung der Stadterneuerung in Amsterdam Bijlmermeer. Bachelor-Thesis (unveröffentlicht). Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Müller-Rehm, Klaus (1974): Wohnhochhäuser nach 1945. In: Architekten- und Ingenieur-Verein zu Berlin (Hg.): Berlin und seine Bauten. Die Wohngebäude - Mehrfamilienhäuser (Teil IX, Band B). Berlin: Architekten- und Ingenieurverein. S. 103–112.
- Neues Berlin (Hg.) (2013): Wohnen im Alter. Unter Mitarbeit von Neumann, Anne-Kathrin, Bense, Rudolf, Ines Tabbert und Jessica Linke. Berlin: Wohnungsbaugenossenschaft Neues Berlin e.G.
- Neues Berlin (Hg.) (2016): Geschäftsbericht 2015. Wohnungsbaugenossenschaft Neues Berlin e.G. Online verfügbar unter https://www.neues-berlin.de/files/pages/GB_2015_GS.pdf, zuletzt geprüft am 07.05.2018.
- Neues Berlin e.G. (25.10.2010): Satzung. Online verfügbar unter <https://www.neues-berlin.de/page46/12>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.
- Nijman, Jan (2007): Comparative urbanism. Urban Geography 28, 1, Special issue. Columbia, Palm Beach: Bellwether Publ.; Winston & Son.
- Nuissl, Henning; Rink, Dieter (2003): Urban sprawl and post-socialist transformation. The case of Leipzig (Germany). Leipzig, Halle : Umweltforschungszentrum.
- Nuissl, Henning; Rink, Dieter (Hg.) (2004): Schrumpfung und Urban Sprawl. Analytische und planerische Problemstellungen. Unter Mitarbeit von Arvid Krüger. Leipzig, Halle: Umweltforschungszentrum.
- Nyhues, Jens (2003): Stadtumbau durch Wohnungseigentumsbildung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2003 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 301–313.
- Odebrecht, Julia (2010): Erkenntnisse im Umgang mit Eigentümerstadtortgemeinschaften in Wohngebieten. Ein Praxisbericht aus Hamburg und Dortmund. Unter Mitarbeit von Frithjof Büttner, Jörg Haxter und Antje Horn. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 261–278.
- Örtl, Maximilian (2016): Das Quartier Gotha-West. Wohnungsunternehmen als Akteure der (integrierten) Stadtentwicklung. Bachelor-Thesis (unveröffentlicht). Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.
- Peck, Jamie (2015): Cities beyond compare? In: *Regional studies* 49 (1), S. 160–182.
- Pedersen, Marit (1986): Anwaltsplanung und Selbsthilfe. In: SRL (Hg.): Nachbesserung von Großsiedlungen der 60er- und 70er-Jahre. Bericht über die Halbjahrestagung 1985 in Hamburg. Unter Mitarbeit von Eitel-Friedrich Beyer. Bochum: Vereinigung d. Stadt- Regional- u. Landesplanung, S. 30–34.
- Pfeiffer, Ulrich; Krings-Heckemeier, Marie-Therese (2013): Nachbarschaften in Bewegung. Strategiepapier Welsekiez. unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Howoge. Unter Mitarbeit von Arvid Krüger. Berlin: empirica.
- Prenzel, Manfred; Sälzer, Christine; Klieme; Eckard; Köller, Olaf (Hg.) (2013): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland. Münster: Waxmann.

- Protz, Ralf (2012): Klimaschutz und Energieeffizienz. Bericht aus zwei Projekten des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e.V. In: Kompetenzzentrum Großsiedlungen (Hg.): Klimaschutz und Energiewende. Potenzial der grossen Wohnsiedlungen. Berlin, Berlin: Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V, S. 26–45.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York u. a.: Simon & Schuster.
- Reicher, Christa (2007): Stadterneuerung in Lehre und Forschung. Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2006/07 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 381–394.
- Reinprecht, Christoph (2017): Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende. In: Barbara Schöning, Justin Kadi und Sebastian Schipper (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript, S. 213–230.
- Rink, Dieter; Haase, Annegret; Schneider, Andreas (2014): Vom Leerstand zum Bauboom? Zur Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarkts. In: *Statistischer Quartalsbericht der Stadt Leipzig* (I).
- Robinson, Jennifer (2016): Comparative Urbanism. New Geographies and Cultures of Theorizing the Urban. In: *Int J Urban Regional* 40 (1), S. 187–199.
- Röding, Anja (2004): Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost. Bilanz und Ausblick. In: Roland Schröder (Hg.): *Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz*. Berlin: Technische Universität Berlin (ISR-Diskussionsbeiträge, 54), S. 77–84.
- Runkel, Peter; Kiepe, Folkert (2010): Der institutionelle Rahmen des Förderprogramms Soziale Stadt und sein Fortentwicklungsbedarf. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 8–19.
- Saunders, Doug (2013): *Arrival City. Die neue Völkerwanderung*. München: Pantheon.
- Sax, Ulrika (1998 ;): *Vällingby. En rundvandring = A walk around Vällingby*. Unter Mitarbeit von Cole, Rachel, Skoglund, Per. Stockholm: Stockholmia.
- Schardt, Jürgen (2012): Das bundesdeutsche Vergleichsmietensystem und der Frankfurter Mietspiegel 2010. Frankfurt: Universität Frankfurt, Inst. für Humangeographie.
- Schipper, Sebastian (2010): Krise und Hegemonie. Zur gegenwärtigen Kontinuität neoliberaler Rationalität am Beispiel der unternehmerischen Stadt Frankfurt am Main. In: *Geographische Zeitschrift* 98 (1), S. 22–40.
- Schlonski, Christiane (2012): Das Hamburger Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE). In: *Wohnbünd-Informationen* (2–3), S. 14–16.
- Schlusche, Günter (1997): *Die Internationale Bauausstellung Berlin. Eine Bilanz; Planung und Durchführung 1979–1987 und Einfluss auf die Berliner Stadtentwicklung*. Berlin: Technische Universität.
- Schmidt, Holger; Vollmer, Maximilian (Hg.) (2017): *Fokus Wohnungsleerstand. Ausmaß, Wahrnehmung, kommunale Reaktionen*. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Schmidt, J. Alexander (2005): Stadtumbau Ost in Jena-Lobeda. Stadtentwicklung erfordert viel Geduld. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 123–134.
- Schmidt, Janina; Dunger, Christine; Schulz, Christian (2015): Was ist „Grounded Theory“? In: Schnell, Martin W. et al. (Hg.): *Palliative Care und Hospiz: eine Grounded Theory*. Wiesbaden: Springer VS, S. 35–59.
- Schmitt, Gisela (2003): „Denn wohnen muss der Mensch ...“. Kommunale Wohnungsunternehmen: Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2003 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 51–66.
- Schmitt, Gisela (2005): Das „Soziale“ in der Stadt. Ein Gegenstand der Stadterneuerung? In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 221–240.
- Schöning, Barbara (2011): *Pragmatische Visionäre. Stadtregionale Planung und zivilgesellschaftliches Engagement in den USA*. Zugl.: Berlin, Techn. Univ., Diss., 2009. Frankfurt: Campus.

- Schönig, Barbara (Hg.) (2015): Variations of suburbanism. Approaching a global phenomenon. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Schröder, Gerhard (2006): Entscheidungen. Mein Leben in der Politik. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Schröder, Roland (Hg.) (2004): Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Berlin: Technische Universität Berlin (ISR-Diskussionsbeiträge, 54).
- Schubert, Herbert (2011): Die GWA im sozialräumlichen Governance-Konzert. In: *sozialraum.de* (1/2011), S. 1–14. Online verfügbar unter <http://www.sozialraum.de/die-gwa-im-sozialraeumlichen-governancekonzert.php>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.
- Schubert, Herbert; Spieckermann, Holger (2010): Standards des Quartiermanagements. Handlungsgrundlagen für die Steuerung einer integrierten Stadtteilentwicklung. Köln: Verlag Sozial, Raum, Management.
- Schulz, Frank (2016): Stadtgestalt des Stadtumbaus. Dissertation. Technische Universität, Dortmund.
- Schulz, Klaus-Dieter (2004): Stadtumbau Ost Ergebnis gravierender profitorientierter Fehlaktionismen im West-Ost-Spannungsverhältnis. Denkanstöße. In: Roland Schröder (Hg.): Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz. Berlin: Univ.-Verl. der Techn. Univ., Univ.-Bibliothek (ISR-Diskussionsbeiträge, 54), S. 202–219.
- Schümer-Strucksberg, Monica (1998): Berliner Großsiedlungen weiterentwickeln. Von der Wohnstadt zur Werkstatt. In: Heidede Becker, Johann Jessen und Robert Sander (Hg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart: Krämer, S. 326–336.
- Schwenk, Herbert (1998): Berliner Stadtentwicklung von A bis Z. Kleines Handbuch zum Werden und Wachsen der deutschen Hauptstadt. Berlin: Luisenstädtischer Bildungsverein (Edition Luisenstadt).
- Seggern, Hille von (1986): Probleme und Strategien für die Weiterentwicklung von Großsiedlungen. Welche Zukünfte sind denkbar? In: SRL (Hg.): Nachbesserung von Großsiedlungen der 60er- und 70er-Jahre. Bericht über die Halbjahrestagung 1985 in Hamburg. Unter Mitarbeit von Eitel-Friedrich Beyer. Bochum: Vereinigung d. Stadt- Regional- u. Landesplanung, S. 7–19.
- Seggern, Hille von; Gräbel, Thomas; Rabe, Sabine; Schmidt, Anke (2015): Unterwegs in deutschen Bildungslandschaften. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Selle, Klaus (1994): Lokale Partnerschaften. Organisationsformen und Arbeitsweisen für kooperative Problembearbeitung vor Ort. In: Rolf Froessler, Markus Lang, Klaus Selle und Rainer Staubach (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser, S. 36–67.
- Selle, Klaus (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: Klaus Selle (Hg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden: Bauverlag, S. 61–78.
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- SenBW (Hg.) (1994): Der Block 103 in Berlin-Kreuzberg: Sanierungsgebiet Kottbuser Tor; ein städtebauliches und ökologisches Modellvorhaben im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Berlin: Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen.
- SenBWV (Hg.) (1999): Ein Platz für die Marie. Unter Mitarbeit von S.T.E.R.N. – Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH. Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Berlin: Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr.
- SenStadt (2003): Quartiersmanagement-Zielbaum zur Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Maßnahmen. Fortschreibung der Handlungskonzepte 2003. Unter Mitarbeit von Dirk Böttcher. Material.
- SenStadt (Hg.) (2009): Handbuch zur Sozialraumorientierung. Grundlage der integrierten Stadt(teil)entwicklung Berlin. Ergebnisbericht 2009. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.
- SenStadtUm (Hg.) (2012): Handbuch zur Partizipation. Berlin: Kulturbuch-Verlag.
- Short, John R. (2006): Alabaster cities. Urban U.S. since 1950. New York: Syracuse University Press.
- Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (1999): Projektorientierte Planung. Ein neues Paradigma? In: *Informationen zur Raumentwicklung: IZR* (3–4), S. 163–172.

- Siebenbrodt, Michael (2009): Architektur am Bauhaus in Weimar. In: Ute Ackermann und Ulrike Bestgen (Hg.): Das Bauhaus kommt aus Weimar. Katalog zur Ausstellung in Weimar vom 1. April bis 5. Juli 2009 an den Standorten: Bauhaus-Museum, Goethe-Nationalmuseum, Neues Museum, Schiller-Museum und Haus am Horn. München: Deutscher Kunstverlag und Klassik-Stiftung Weimar, S. 237–253.
- Sieber, Horst (1986): Lichtenhäger Mosaik. Vom Werden, Wachsen und Sein des sozialistischen Stadtteils Rostock-Lichtenhagen. Rostock: Stadtarchiv.
- Sieverts, Thomas (2001): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Gütersloh u. a.: Birkhäuser (Bauwelt-Fundamente, 118).
- Simon, Karl-Heinz (1988): Probleme vergleichender Stadtforschung. In: Jürgen Friedrichs (Hg.): Soziologische Stadtforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 381–409.
- Simon-Philipp, Christina; Krämer, Stefan; Hopfner, Karin (2015): Perspektiven für Wohnquartiere der 1950er- bis 1970er-Jahre. Handlungsoptionen außerhalb der Städtebauförderung. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2014/15 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 55–78.
- Spar- & Bauverein (Hg.) (2013): 120 Ein Magazin zum Geburtstag. Geschichten, Erlebnisse, Standpunkte. Unter Mitarbeit von Franz-Bernd Große-Wilde, Nicole Brückner und Bärbel Wegner. Dortmund: Spar- & Bauverein e.G.
- Spar- & Bauverein e.G. (09.11.2014): Satzung. Online verfügbar unter http://www.sparbau-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Genossenschaft/Downloadcenter/Satzung_Stand_2015.pdf, zuletzt geprüft am 07.05.2018.
- SRL (Hg.) (2015): SRL-Thesenpapier zu Leitprogramm Soziale Stadt. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung. Online verfügbar unter <http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/SRL-Thesen%20zum%20Leitprogramm%20SozStadt.pdf>, zuletzt geprüft am 31.01.2018.
- Stahn, Günter (1991): Das Nikolaiviertel. Berlin: Verl. für Bauwesen.
- Staubach, Rainer (1994): Projekte zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in Deutschland. In: Rolf Froessler, Markus Lang, Klaus Selle und Rainer Staubach (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u. a.: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 45), S. 196–221.
- Stawinoga, Matthias (2010): 10 Jahre Stadtrat. In: Matthias Ebert, Marcel Gäding, Brigitte Graf, Bettina Grothwohl, Rolf Meyerhöfer und Bärbel Olhagaray (Hg.): Hohenschönhausen Gestern und Heute. Zeitenwende – Wendezeiten. Berlin: Selbstverlag, S. 43–49.
- Strachwitz, Rupert (2010): Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung. In: Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel und Rupert Strachwitz (Hg.): Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, S. 279–299.
- Strieder, Peter (2004): Stadtumbau Ost in Berlin. Aufgaben und Strategien – Akteure und Projekte. In: Roland Schröder (Hg.): Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz. Berlin: Technische Universität Berlin (ISR-Diskussionsbeiträge, 54), S. 159–170.
- Tenz, Eric (2013): Soziale Behutsamkeit in der Stadterneuerung, eine Illusion? In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 127–144.
- TU Berlin (2004): Regenerierung schrumpfender Städte – Greifswald. Grundstudiumsprojekt 2003/04, Zwischenbericht (unveröffentlicht). Studierendenreport. Berlin: Technische Universität Berlin.
- TU Berlin (2010): Neues QM in Neu-Hohenschönhausen. Endbericht im Bachelor-Projekt Sommersemester 2010 (unveröffentlicht). Studierendenreport. Berlin: Technische Universität Berlin.
- van Kempen, Ronald (2005): Restructuring large housing estates in Europe. Bristol: Policy.
- Venturi, Marco (2004): Die posteuropäische Stadt in Europa. In: Walter Siebel (Hg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 105–111.
- Voigtländer, Michael (2014): Herausforderungen der Wohnungspolitik aus ökonomischer Perspektive. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*: 64 (20/21), S. 19–24.

Vorkoeper, Jutta (2013): Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE) in Hamburg. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Gisela Schmitt und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2013 „Das Ende der Behutsamkeit?“ des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 283–296.

Walk, Heike; Schröder, Carolin (2011): Solidarität und Nachhaltigkeit in den Städten. Die Rolle der Genossenschaften. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Urban futures 2050. Szenarien und Lösungen für das Jahrhundert der Städte. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriften zur Ökologie, 18), S. 90–93.

Walther, Uwe-Jens (Hg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Walther, Uwe-Jens (2004): Erneuerung der Stadterneuerung. Ein Lernprozess? In: Uwe Altröck (Hg.): Innovationen und Planung. Berlin: Planungsgrundschau 9, S. 60–73.

Walther, Uwe-Jens (2005): Irritation und Innovation. Stadterneuerung als Lernprozess. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111–124.

Walther, Uwe-Jens; Güntner, Simon (2007): Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland. In: *Informationen zur Raumordnung* (06), S. 349–362.

Walther, Uwe-Jens; Mensch, Kirsten (Hg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Deutsche Gesellschaft für Soziologie. Darmstadt: Schader-Stiftung.

Weber, Charlotte (2014): Business Improvement Districts und öffentlicher Raum. Untersuchung möglicher Auswirkungen einer BID-Implementierung auf den öffentlichen Raum. Bachelor-Thesis (unveröffentlicht). Weimar: Bauhaus-Universität Weimar.

Weber, Jos (1987): Die wechselseitige Beeinflussung der Frankfurter Ernst-May-Gruppe und der holländischen Architektur-Szene der 20er-Jahre und deren Auswirkung auf die kontinuierliche Weiterentwicklung des holländischen Wohnungsbaus. In: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Hochschule für Architektur und Bauwesen* 33 (4/5/6), S. 299–302.

Winkler, Heinrich August (2009): Geschichte des Westens. Band 3. München: C.H. Beck.

Winkler, Heinrich August (2016): Geschichte des Westens. Band 4. München: C.H. Beck.

Wukovitsch, Florian (2008): Verteilungs- und demokratiepolitische Aspekte der Stadtentwicklung. Umbrüche der Wohnungspolitik in Berlin und Wien. Draft Paper für die Konferenz Verteilung und Demokratie am 14./15.11.2008 in Wien.

Wuschansky, Bernd (2008): Stadtbau West in Nordrhein-Westfalen. In: Uwe Altröck, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 des Arbeitskreises Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin: Technische Universität Berlin, S. 101–116.

Young, Iris Marion (2003): City Life and Difference. In: Scott Campbell und Susan S. Fainstein (Hg.): Readings in planning theory. Malden: Blackwell, S. 336–355.

Zupan, Daniela (2015): Von der Großsiedlung der Spätmoderne zum kompakten nutzungsgemischten Stadtquartier. Verlaufsformen eines städtebaulichen Erneuerungsprozesses. In: *Informationen zur Raumentwicklung: IzR* (3), S. 183–199.

Gesetze und Verordnungen

AFWoG, Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, Fassung vom 22.12.1981.

BauGB, Baugesetzbuch, Fassung vom 20.07.2017.

KJHG, Kinder- und Jugendhilfegesetz (auch: Sozialgesetzbuch VIII), Fassung vom 9. November 2017.

SGB II, Zweites Buch Sozialgesetzbuch, ursprüngliche Fassung vom 24. Dezember 2003.

Verfassung von Berlin, Fassung von Berlin, Fassung vom 22.03.2016.

VV SBauF Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015.

Zeitungsartikel:

Der Tagesspiegel

Loy, Thomas (2010): Besser leben hinterm Ostkreuz. Der Bezirk Lichtenberg verändert sein Gesicht, die Stasi- und Nazi-Stigmata verblassen. Die Wohngegend gleich neben Friedrichshain wird immer beliebter. Familien und Kreative mieten sich ein. In: *Der Tagesspiegel* 2010, 23.08.2010. Online verfügbar unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/lichtenberg-im-aufwind-besser-leben-hinterm-ostkreuz/1908836.html>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Taz – Die Tageszeitung

Apin, Nina (2014): Jesus, Mama und der Müll. Free Cuvry wurde hier gefordert, gegen Gentrifizierung protestiert – nun herrschen auf der Cuvrybrache am Kreuzberger Spreeufer vor allem Armut und Gewalt. In: *taz* 2014, 06.06.2014. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/!5040618/>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Asmuth, Gereon (2014): Die goldenen Fesseln sind weg. Die Graffiti an der Kreuzberger Cuvrybrache schafften es in nahezu alle Reiseführer. In der Nacht wurden sie übermalt – offenbar von Freunden des Künstlers. In: *taz* 2014, 12.12.2014. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/Protest-gegen-Gentrifizierung-in-Berlin/!5026367/>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Liem, Mike (2014): Der Korbabschließer. Jeden Abend wird der einzige Basketballkorb in der Hafencity mit Stahlkreuz verriegelt, damit die Anwohner Ruhe haben. Damit sind aber nicht alle einverstanden. In: *taz* 2014, 06.08.2014. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/!5036030/>, zuletzt geprüft am 07.05.2018.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildungen und Tabellen ohne Quellenangabe sind eigene Darstellungen, Abbildungen und Tabellen mit Quellenangabe sind eigene Darstellungen auf Basis der Quellenangabe.

Tabellen

Tabelle 1: Interviewpartner	24
Tabelle 2: Aspekte des Exklusionsrisikos am städtischen Arbeitsmarkt (Läpple 2006, 31)	46
Tabelle 3: Vergleich der Partizipationsmodelle (Krüger 2008, 68).....	50
Tabelle 4: Positionierung von Großsiedlungen (Rink; Vortrag an der Bauhaus-Universität Weimar vom 13. Mai 2014)	65
Tabelle 5: Angebotssegmente ostdeutscher Plattenbaugebiete (Hunger et al. 1998, 228)	66
Tabelle 6: Zahl der Eigentümer in Siedlungsbeständen (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 59)	73
Tabelle 7: Anteile der Eigentübertypen in Siedlungsbeständen (Kompetenzzentrum Großsiedlungen 2015, 61)	73
Tabelle 8: Umgang der Wohnungsunternehmen mit den Angebotssegmenten in Großsiedlungen.....	96
Tabelle 9: Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern (allgemein)	100
Tabelle 10: Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Steilshoop.....	102
Tabelle 11: Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Scharnhorst	103
Tabelle 12: Merkmale von Motoren, Stabilisatoren und Bereitstellern in Neu-Hohenschönhausen Nord.....	103
Tabelle 13: Maßnahmen zur Verstetigung des Erneuerungsprozesses in Gelsenkirchen (Krüger 2008, 144).....	127
Tabelle 14: Steuerungs- und Handlungsebenen von Quartiersmanagement (DIFU 2003, 179)	154
Tabelle 15: Vergleich der Instrumente BID und RISE (FUHH 2012, 10; Weber 2014 und HafenCity 2013)	170
Tabelle 16: Vergleich der Instrumente der Sozialen Stadt und der Aktiven Zentren in Hessen (Hegiss o.J./HessMWVL)	173
Tabelle 17: Potenziale der Mehrfachförderkulisse Turmstraße (Kroll 2011, 169)	175
Tabelle 18: Spezifika eines wohnungswirtschaftlich ausgerichteten Quartiersmanagements in Großsiedlungen	185
Tabelle 19: Planungsmethodische, kommunikative und koordinierende Leistung eines Quartiersmanagements.....	192
Tabelle 20: Themen der Regionalgemeinwesenkonferenzen in Hohenschönhausen-Nord	229
Tabelle 21: Vergleich der Gremien: Pragmatismus versus Diskurs.....	232
Tabelle 22: Vergleich der Gremien: Kleine versus große Runde	233
Tabelle 23: Vergleich der Gremien: Zivilgesellschaft versus Professionelle	234
Tabelle 24: Infrastrukturelle Erneuerung und die involvierten politisch-administrativen Sektoren (Krüger 2008, 98)	238
Tabelle 25: Infrastrukturtypologiematrix (allgemein)	240
Tabelle 26: Infrastrukturtypologiematrix für Neu-Hohenschönhausen Nord.....	254
Tabelle 27: Infrastrukturtypologiematrix für Steilshoop	266
Tabelle 28: „Instrumentenbaukasten“: Gremien und Aufgabenfelder im Anwendungsmodell	329

Abbildungen

Abbildung 1: Übersichtskarte Steilshoop (eigene Darstellung)	30
Abbildung 2: Übersichtskarte Scharnhorst (eigene Darstellung)	34
Abbildung 4: Schrumpfungsspirale (Hannemann 2003, 20)	69
Abbildung 5: "Demographischer Baukasten" (Neues Berlin 2013, 7)	81
Abbildung 6: Wohnungspolitischer Zeitstrahl (Stricker/Böhm, gefunden in: Bauhaus-Universität 2013b, 95)	85
Abbildung 7: Lebenslagenansatz in benachteiligten Quartieren (Gilroy und Speak 2004, 96),	117
Abbildung 8: Place-Making, Sozialkapital und Local Governance (Lahner und Zimmermann 2005, 226)	119
Abbildung 9: Sphärenmodell des Quartiersmanagements: Zusammenwirken von Sozialraumorientierung, Gemeinwesenarbeit und Stadterneuerung	144
Abbildung 10: Interventionsfünfeck (Krüger 2008, 135)	149
Abbildung 11: Stakeholder in einem Quartiersmanagement (Schubert und Spieckermann 2010, 57)	149
Abbildung 12: Das Quartiersmanagementmodell des DIFU (und ISSAB) von 2002 (Difu 2002, 36)	153
Abbildung 13: Programmstruktur RISE in Hamburg (FUHH 2012, 7)	168
Abbildung 14: Vergleich von Soziale Stadt und Aktive Zentren in Hessen (Hegiss/BMUB2014, 81)	172
Abbildung 15: Überlappung der Förderkulissen in Berlin-Moabit	174
Abbildung 16: Stadtpflegeplanung (Kurth 2004, 205)	177
Abbildung 17: Pflegeaufwand unterschiedlicher Erneuerungskonzepte (Kurth 2004, 107)	177
Abbildung 18: Wohnungswirtschaftliches Sphärenmodell mit einer Sphäre der Wohnungserneuerung	194
Abbildung 19: Die Planungssteuerung in Neu-Hohenschönhausen	198
Abbildung 20: Die Planungssteuerung in Scharnhorst	200
Abbildung 21: Die Planungssteuerung in Steilshoop	202
Abbildung 22: Die beteiligten Stellen der Verwaltung des Bezirks Lichtenberg	214
Abbildung 23: Die beteiligten Stellen der Verwaltung Dortmunds	217
Abbildung 24: Die beteiligten Stellen der Verwaltung des Bezirks Wandsbek	219
Abbildung 25: Clusteranalyse Infrastruktur Neu-Hohenschönhausen (Bauhaus-Universität Weimar 2013a)	243
Abbildung 26: Warnitzer und Falkenbogen als Cluster der sozialen Infrastruktur	245
Abbildung 27: schematische Darstellung der Nutzungen im Krugwiesenhof	250
Abbildung 28: schematische Nutzerstruktur auf dem Campus Steilshoop	259
Abbildung 29: Das Kirchplatz-Netzwerk (Blodau-Konick et al. 2013, 23)	281
Abbildung 30: Synthese der Planungssteuerung von Steilshoop, Scharnhorst und Neu-Hohenschönhausen	289
Abbildung 31: Sphärenmodell eines Quartiersmanagements	341
Abbildung 32: Bausteine einer Städtebauförderung	352
Abbildung 33: Zuordnung der jetzigen Städtebauförderprogramme als Bausteine der Stadterneuerung	354

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O. = am anderen Ort

AfD = Alternative für Deutschland

AFWoG = Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen

AGDAZ = Arbeitsgemeinschaft Deutsch-Ausländische Zusammenarbeit (Stadtteilverein in Steilshoop)

a.k.a. = auch bekannt als (also known as)

AWO = Arbeiterwohlfahrt

BA = Bezirksamt

BauGB = Baugesetzbuch

BID = Business Improvement District in Hamburg

BIWAQ = Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier (Förderprogramm)

BMUB = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Bauen

BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung

BMVBW = Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen

BSU = Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

BVV = Bezirksverordnetenversammlung

CDU = Christlich-Demokratische Union

DDR = Deutsche Demokratische Republik

DFG = Deutsche Forschungsgemeinschaft

DIN = Deutsche Industrienorm

DIFU = Deutsches Institut für Urbanistik

ECE = ECE Projektmanagement

EFRE = Europäischer Fonds zur Regionalentwicklung

e.G. = eingetragene Genossenschaft

ESF = Europäischer Sozialfonds

et al. = et alii

e.V. = eingetragener Verein

EU = Europäische Union

ExWoSt = Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (Förderprogramm)

FEIN = Freiwilliges Engagement in Nachbarschaften (Förderprogramm)

FUHH = Freie und Hansestadt Hamburg

Hartz IV = Arbeitslosengeld II nach dem SGB II

HID = Housing Improvement District (*eigentlich Innovationsquartier genannt; hier als Abkürzung für den gesamten wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagementprozess Steilshoop verwendet*)

IBA = Internationale Bauausstellung

i.d.R. = in der Regel

ILS = Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

IRS = Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung

ISEK = Integriertes Stadtentwicklungskonzept (*Begriff wird in der Arbeit einheitlich verwendet, auch bei lokalen Abweichungen der Nomenklatur*)

ISSAB = Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung

IuK = Informations- und Kommunikationstechnik

JUSTIQ = Jugend stärken im Quartier (Förderprogramm)

GdW = Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (ursprünglich: Gesamtverband deutscher Wohnungsunternehmen)

GWA = Gemeinwesenarbeit

GWG = Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft Hamburg

KBM = Kernbereichsmanagement

KdU = Kosten der Unterkunft

KfW70 = hier: Standard der energetischen Sanierung (KfW = Kreditanstalt für Wiederaufbau)

KJHG = Kinder- und Jugendhilfegesetz (auch SGB VIII)

KoKo = Koordinationskonferenz
 KWV = Kommunale Wohnungsverwaltung
 KuZ = Kundenzentrum (*hier auch eine eigenständige Abteilung des Unternehmens Howoge*)
 LAP = Lokaler Aktionsplan für Demokratie und Toleranz (Förderprogramm)
 LPG = Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
 MfS = Ministerium für Staatssicherheit
 ModInst = Modernisierung und Instandhaltung (Förderprogramm)
 NIMBY = Not in my Backyard
 NILEG = Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft
 NPW = New Public Management
 NRW = Nordrhein-Westfalen
 OESPK = Organisationseinheit Sozialräumliche Planungskoordination
 o. g. = oben genannt
 ÖPNV = Öffentlicher Personennahverkehr
 QUE = Quartiersentwicklungsmittel (Förderprogramm)
 RAG 78/1 = Regionale Arbeitsgemeinschaft nach §78 KJHG für die Region 1
 RISE = Rahmenstrategie Integrierte Stadtentwicklung
 RIZ = Einkaufscenter in der Ribnitzer Straße (Neu-Hohenschönhausen)
 RWE = Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
 PDS = Partei des Demokratischen Sozialismus
 SenStadt = Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
 SGB = Sozialgesetzbuch
 SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands
 SRL = Vereinigung für Stadt- Regional- und Landesplanung
 SRO = Sozialraumorientierung
 u. a. = unter anderem
 u. ä. = und Ähnliches
 UAK = Unterarbeitskreis
 UfZ = Umweltforschungszentrum
 USA = Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America)
 vgl. = vergleiche
 WBG = Wohnungsbaugenossenschaft
 WBS70 = Wohnungsbauserie 1970
 WKM = Welsekiezmanagement (das wohnungswirtschaftlich Quartiersmanagement in Neu-Hohenschönhausen)
 WOBA Dresden = Wohnbau Dresden
 WQM = hier: Wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement Scharnhorst
 z. B. = zum Beispiel
 z. T. = zum Teil

Weitere im Text einmalig verwendete Abkürzungen werden dort unmittelbar erklärt und sind daher in dieser Liste nicht aufgeführt. Ebenfalls werden artifizielle Unternehmensnamen, die als Wort und nicht als Buchstabenfolge ausgesprochen werden, nicht im Abkürzungsverzeichnis geführt.

Disclaimer: In dieser Arbeit wird in der Regel das generische Maskulinum genutzt, sofern im konkreten Anwendungsfall nicht Gründe dafürsprachen, das generische Femininum zu nutzen. Damit ist keine genderpolitische Stellungnahme verbunden.

